



Уральский  
федеральный  
университет

имени первого Президента  
России Б.Н.Ельцина

Институт государственного  
управления  
и предпринимательства

Т. М. РЕЗЕР  
Е. В. КУЗНЕЦОВА  
М. А. ЛИХАЧЕВ

# ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Учебное пособие



МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УРАЛЬСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ ПЕРВОГО ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ Б. Н. ЕЛЬЦИНА

Т. М. Резер, Е. В. Кузнецова, М. А. Лихачев

# ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Учебное пособие

Рекомендовано  
методическим советом Уральского федерального университета  
в качестве учебного пособия для студентов вуза,  
обучающихся по направлению подготовки  
38.03.04, 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление»

Екатеринбург  
Издательство Уральского университета  
2019

УДК 351/354(075.8)

ББК Х401.06я73-1

P341

Под общей редакцией  
Т. М. Резер

Рецензенты:

кафедра государственного и муниципального управления  
Уральского государственного экономического университета  
(заведующий кафедрой кандидат экономических наук Д. Ю. Ноженко);  
М. Э. Матафонов, кандидат экономических наук, доцент, председатель  
Комитета промышленной политики и развития предпринимательства  
(Администрация города Екатеринбурга)

**Резер, Т. М.**

P341 Правовое обеспечение государственного и муниципального управления : учебное пособие / Т. М. Резер, Е. В. Кузнецова, М. А. Лихачев ; [под общей редакцией Т. М. Резер] ; Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Уральский федеральный университет. — Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2019. — 116 с. — Библиогр.: с. 109–115. — 40 экз. — ISBN 978-5-7996-2671-6. — Текст : непосредственный.

ISBN 978-5-7996-2671-6

В учебном пособии рассматривается правовой статус российских институтов государства федерального и регионального уровней, в том числе Президента Российской Федерации, парламента и правительства страны, глав субъектов РФ, а также правовой статус органов местного самоуправления.

Предназначено для студентов, обучающихся по программам бакалавриата и магистратуры по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление». Может быть использовано в системе повышения квалификации различных направлений подготовки.

УДК 351/354(075.8)

ББК Х401.06я73-1

ISBN 978-5-7996-2671-6

© Уральский федеральный университет, 2019

# ОГЛАВЛЕНИЕ

От авторов.....	4
Введение.....	7
Глава 1. Международно-правовое регулирование права на доступ к государственной и муниципальной службе (права на участие в управлении делами государства).....	11
Глава 2. Институты государства и правового обеспечения государственного и муниципального управления.....	20
Глава 3. Правовой статус Президента Российской Федерации как главы государства.....	25
Глава 4. Федеральное собрание Российской Федерации — парламент Российской Федерации.....	37
Глава 5. Правовой статус Правительства Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти.....	47
Глава 6. Региональный уровень государственного управления: правовой статус глав субъектов Российской Федерации, органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ.....	54
Глава 7. Правовой статус органов местного самоуправления.....	73
Глава 8. Информационная открытость органов государственного и муниципального управления.....	97
Заключение.....	107
Нормативные правовые документы.....	109
Рекомендуемая литература.....	114

## ОТ АВТОРОВ

Социальное и экономическое развитие страны в настоящее время невозможно представить без результативно и эффективно действующих органов государственного и муниципального управления, в которых работают профессионально подготовленные государственные гражданские и муниципальные служащие, способные правильно оценить текущую ситуацию и стратегически мыслить в сфере развития страны и конкретной территории.

Современные требования к компетенциям государственных гражданских и муниципальных служащих определены в утвержденных федеральных государственных образовательных стандартах по направлению подготовки 38.03.04 и 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление».

Одно из основных требований данных стандартов — знание студентами текущего законодательства в сфере государственного и муниципального управления, так как области профессиональной деятельности выпускников, освоивших программы государственного и муниципального управления, связаны с деятельностью:

- в органах государственной власти Российской Федерации;
- органах государственной власти субъекта Российской Федерации;
- органах местного самоуправления;

- на государственных и муниципальных предприятиях и в учреждениях;
- в общественных организациях;
- коммерческих и некоммерческих организациях;
- иных организациях, подразделениях по связям с государственными и муниципальными органами и гражданами.

Соответственно правовое обеспечение государственного и муниципального управления — важнейший компонент программы подготовки государственных гражданских и муниципальных служащих, позволяющий сформировать у них необходимые профессиональные компетенции.

Данное учебное пособие отвечает модулю «Правовое регулирование государственного и муниципального управления» (программа бакалавриата) и модулю «Организация системы государственного и муниципального управления» (программа магистратуры), включающему дисциплину «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления», что обеспечивает непрерывность и преемственность в ее освоении.

Цель пособия — оказание помощи студентам в изучении нормативных правовых актов, регулирующих деятельность органов государственного и муниципального управления, а также их структуры и особенностей правового положения, полномочий и предметов ведения.

Специфика предлагаемого учебного издания заключается в авторской концепции изложения материала, а именно согласно логической схеме «орган государственной власти — орган государственного управления — государственная должность в органе государственного управления — государственный гражданский служащий, работающий на государственной должности в органе государственного управления». Аналогичная логика изложения использована и при освещении специфики муниципального управления.

Новый подход к изложению материала заключается также в комплексной и междисциплинарной компоновке сведений о субъектах государственного и муниципального управления и в рассмотрении их организационно-правового статуса с разных позиций современного управления общественными процессами.

Также отметим, что в каждой главе пособия обобщается действующее законодательство и анализируется правоприменительная практика.

И, наконец, укажем еще одну особенность этого учебного издания: после каждой главы в нем помещены контрольные вопросы и задания, которые необходимо выполнять в ходе освоения материала, а также использовать в процессе самостоятельной работы для его закрепления.

Подготовлено учебное пособие преподавателями кафедры теории, методологии и правового обеспечения государственного и муниципального управления Уральского федерального университета имени первого Президента России Б. Н. Ельцина доктором педагогических наук, профессором Т. М. Резер, кандидатом юридических наук, доцентом Е. В. Кузнецовой и кандидатом юридических наук, доцентом М. А. Лихачевым.

## ВВЕДЕНИЕ

Мотивацией к написанию данного учебного пособия послужил анализ педагогического опыта наших коллег, занимающихся подготовкой специалистов в сфере государственного и муниципального управления.

В результате длительных и конструктивных обсуждений мы пришли к выводу о том, что однозначного понимания предмета и содержания дисциплины «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления» к настоящему времени не выработано. Одни преподаватели склонны понимать под предметом данной дисциплины совокупность правовых дисциплин, регулирующих деятельность органов государственного и муниципального управления в целом, а также правовое обеспечение государственной гражданской и муниципальной службы. Другие же считают, что предметом государственного и муниципального управления является только правовое обеспечение деятельности органов государственного и муниципального управления через реализацию кадровых технологий.

И мы были приятно удивлены, увидев совпадение наших точек зрения с точкой зрения В. И. Осейчука (Институт государства и права Тюменского государственного университета), который под предметом дисциплины «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления» понимает действующее российское

законодательство, регулирующее общественные отношения в сфере государственного и муниципального управления, правоприменимую практику в изучаемой сфере, а также доктринальные положения о правовом обеспечении государственного и муниципального управления<sup>1</sup>.

Наши точки зрения совпадают и в том, что данная дисциплина отражает именно управленческую деятельность в сфере государственного и муниципального управления, осуществляющую всеми субъектами управления в пределах полномочий и предметов ведения, закрепленных в действующем законодательстве, в управлении сложными процессами: политическими, идеологическими, социальными, процессами в сферах экономики, финансов, природопользования и иных.

Поэтому мы разделяем также точку зрения Р. А. Ромашова, констатирующего, что «при помощи норм права регулируются наиболее важные общественные отношения, поэтому правила, закрепляемые при помощи норм, являются общезначимыми»<sup>2</sup>.

При написании данного учебного пособия мы опирались на научное наследие и взгляды С. С. Алексеева, Г. В. Атаманчука, И. Н. Барцица, В. А. Козбаненко, Е. В. Охотского, И. В. Понкина, Ю. А. Тихомирова и др. Этими правоведами исследованы конституционные основы нового государства, определившие новые принципы и новые организационные формы деятельности органов государственного и муниципального управления, появление нового института в системе разделения труда — государственной и муниципальной службы.

В то же время приходится констатировать, что системный и комплексный подход к предмету и содержанию учебной дисциплины «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления» до сих пор отсутствует даже на профильных кафедрах.

---

<sup>1</sup> См.: Осейчук В.И. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. Москва, 2016. 342 с.

<sup>2</sup> Ромашов Р.А. Теория государства и права : учебник и практикум для бакалавриата. Москва, 2018. С. 210.

Учебная дисциплина «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления» входит в базовую часть подготовки по направлению 38.03.04 и 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление». Содержание дисциплины «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления» строится на предпосылке, что студенты владеют базовыми знаниями в рамках дисциплин «Государственная и муниципальная служба», «Конституционное право», «Муниципальное право», «Гражданское общество и правовой институт гражданства» и др.

Знания, умения и навыки, полученные в процессе изучения дисциплины «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления», потребуются студентам при освоении последующих дисциплин учебного плана и прохождении производственной практики, а также при написании выпускной квалификационной работы.

Цель дисциплины «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления» — познакомить обучающихся с основами государственного управления и местного самоуправления и их правовой регламентацией. Соответственно этой цели перед авторами пособия стояли задачи сформировать у студентов представление:

- о нормативных правовых актах в сфере государственного и муниципального управления;
- сущности и содержании правового регулирования государственного и муниципального управления;
- системе, структуре и видах деятельности государственных органов исполнительной власти, исполнительных органов местного самоуправления, а также о механизме административно-правового регулирования государственного и муниципального управления;
- предметном поле данной дисциплины;
- алгоритме поиска и формирования комплекса нормативных правовых актов, отражающих правовой статус (компетенцию, функции, полномочия, ответственность и пр.) конкретного органа государственного и муниципального управления.

Также отметим, что понимание государственного и муниципального управления как государственно-властного управления

общественными процессами, которое должно быть открытым и прозрачным для населения, требует повсеместного применения и использования в образовательной практике интернет-технологий, с помощью которых достигается действенный эффект изучения структуры и полномочий деятельности органов государственного и муниципального управления на официальных сайтах.

# Глава 1

## МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВА НА ДОСТУП К ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ (ПРАВА НА УЧАСТИЕ В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА)

Международные стандарты прав и свобод человека — нормативный минимум, определяющий в том или ином государстве уровень государственной регламентации с допустимыми отступлениями в форме его повышения или конкретизации<sup>3</sup>. Нормативны эти стандарты в том смысле, что отражены в универсальных и региональных международных договорах общего и специального характера.

Ключевым источником в области международного права прав человека является международный договор. Он позволяет определенно закрепить четкие обязательства государств по обеспечению и соблюдению прав и свобод человека. К тому же международный договор, в отличие от международного обычая, в большей степени приспособлен к условиям внутригосударственной имплементации. Также именно данная форма международного соглашения обеспечивает международным правозащитным стандартам возможность быть объектом международной и внутригосударственной процедуры по защите и восстановлению нарушенных прав.

Международно-правовые источники в области прав человека можно подразделить на две крупные, относительно самостоятельные системы — универсальную систему и ряд региональных систем.

---

<sup>3</sup> См.: Международное право / отв. ред. Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунов. 6-е изд., перераб. и доп. Москва, 2013. С. 445.

Профессор А.Х. Абашидзе, ссылаясь на резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН 41/120 «Установление международных стандартов в области прав человека» (принята на 97-м пленарном заседании 4 декабря 1986 года), отмечает, что благодаря деятельности ГА ООН, других органов ООН и специализированных учреждений системы ООН установлена «обширная система международных стандартов в области прав человека», в которой, согласно с резолюцией ГА ООН, «главенствующая роль принадлежит Всеобщей декларации прав человека, Международному пакту о гражданских и политических правах и Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах»<sup>4</sup>.

Международный билль о правах человека — это совокупность основополагающих универсальных международных документов, устанавливающих международные стандарты прав человека.

В таким документам традиционно относят:

- Всеобщую декларацию прав человека 1948 года;
- Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года;
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года.

Всеобщая декларация прав человека, принятая резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 года, — исторически первый акт, в кодифицированной форме представивший перечень основных прав человека и его свобод. Несмотря на свою рекомендательную силу, большинство положений Декларации обрели характер универсального международного обычая, став обязательными для всех государств — членов международного сообщества. Обычно-правовой характер установлениям Всеобщей декларации придала обширная межгосударственная практика, ориентированная на признание закрепленных в акте прав человека в качестве юридически обязательных (практика международных и национальных судов, международное и конституционное внутригосударственное нормотворчество, национальное законодательство, заявления государств в рамках международного взаимодействия).

---

<sup>4</sup> Абашидзе А. Х. Договорные органы по правам человека : учебное пособие. Москва : РУДН, 2012. С. 104.

А.Х. Абашидзе отмечает, что «на уровне доктрины международного права и практики ООН сложилось общее понимание того, что систематическое игнорирование рекомендаций ГА ООН, содержащихся в ее резолюциях, противоречит обязательствам государств по ст. 56 Устава ООН». При этом «влияние рекомендаций ГА ООН является существенным, особенно в случае, когда ее резолюция, в которой содержатся рекомендации, одобрена единогласно или при отсутствии возражения, как это имело место при одобрении текста Всеобщей декларации прав человека»<sup>5</sup>.

Через 20 лет после принятия Всеобщей декларации прав человека в Воззвание Тегеранской конференции по правам человека от 13 мая 1968 года было введено положение, несомненно подтверждающее международно-правовой и, соответственно, юридически обязательный характер установлений Декларации: «Всеобщая декларация прав человека отражает общую договоренность народов мира в отношении неотъемлемых и неотчуждаемых прав каждого человека и является обязательством для членов международного сообщества»<sup>6</sup>.

Всеобщая декларация прав человека закрепляет обширный каталог субъективных прав личности, часть из которых связана с государственным и муниципальным управлением, в том числе с доступом к таковому. Среди значимых в этом контексте положений — ст. 7 Декларации, устанавливающая, что «все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона. Все люди имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, нарушающей настоящую Декларацию, и от какого бы то ни было подстрекательства к такой дискриминации»<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Абашидзе А.Х. Договорные органы по правам человека : учебное пособие. С. 23.

<sup>6</sup> Воззвание Тегеранской конференции. Принято 13 мая 1968 года Международной конференцией по правам человека в Тегеране // Организация Объединенных Наций : [официальный сайт]. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/st\\_hr1\\_57.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/st_hr1_57.shtml) (дата обращения: 25.04.2018).

<sup>7</sup> Всеобщая декларация прав человека : принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года // Российская газета. 1998. 10 дек.

Генеральное положение о юридическом равенстве дополняется рядом правомочий, связанных с участием граждан в общественно-политической жизни. Так, ст. 20 Всеобщей декларации прав человека закрепляет, что «каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций», при этом «никто не может быть принуждаем вступать в какую-либо ассоциацию»<sup>8</sup>. Специально участию в государственном и муниципальном управлении посвящена ст. 21 Декларации: «Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей. Каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования»<sup>9</sup>.

В отличие от Всеобщей декларации прав человека 1948 года, принятой резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН, международные пакты 1966 года являются международными договорами.

По состоянию на сентябрь 2018 года в Международном пакте о гражданских и политических правах, принятом 16 декабря 1966 года, участвуют 172 государства, в том числе и Россия. К данному документу приняты два дополнительных протокола — Факультативный протокол от 16 декабря 1966 года, предусматривающий процедуру рассмотрения сообщений о нарушении положений Пакта государствами-участниками (в Комитете по правам человека), и Второй факультативный протокол от 15 декабря 1989 года, направленный на отмену смертной казни.

Международный пакт о гражданских и политических правах предусматривает широкий перечень международных правозащитных стандартов в политической сфере:

---

<sup>8</sup> Всеобщая декларация прав человека : принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года.

<sup>9</sup> Там же.

- недопустимость различий в правах по дискриминационным признакам (ст. 2);
- равенство мужчины и женщины (ст. 3);
- право на признание правосубъектности (ст. 16);
- право беспрепятственно придерживаться своих мнений, право на свободное выражение своего мнения (ст. 19);
- запрет пропаганды войны (ст. 20);
- право на мирные собрания (ст. 21);
- право на свободу ассоциаций (ст. 22);
- право принимать участие в государственном управлении (ст. 25);
- равенство перед законом и право на защиту законом (ст. 26).

Базовое применительно к области государственного и муниципального управления положение ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит о том, что каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в ст. 2, и без необоснованных ограничений *право и возможность: принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей.*

Гражданин может голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей; допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принятый 16 декабря 1966 года (169 государств-участников), в отличие от Международного пакта о гражданских и политических правах в меньшей степени касается управленческой сферы. Каталог закрепленных в этом Пакте прав включает в себя:

- право народов на самоопределение (ст. 1);
- равное для мужчин и женщин право пользования всеми правами, предусмотренными в настоящем Пакте (ст. 3);
- право на труд (ст. 6), право на справедливые и благоприятные условия труда (ст. 7);

- право создавать для осуществления и защиты своих экономических и социальных интересов профессиональные союзы и участвовать в их деятельности, право на забастовки (ст. 8);
- право на социальное обеспечение (ст. 9);
- право на защиту семьи, материнства, детства (ст. 10);
- право на достаточный жизненный уровень (ст. 11);
- право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья (ст. 12);
- право на образование (ст. 13);
- право каждого человека на участие в культурной жизни, пользование результатами научного прогресса и их практического применения, пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любыми научными, литературными или художественными трудами, автором которых личность является (ст. 14)<sup>10</sup>.

В 2018 году Россия отметила 20-летие участия в работе Европейского суда по правам человека. С 5 мая 1998 года Конвенция о защите прав человека и основных свобод обязательна для Российской Федерации. С этого же времени Страсбургский суд распространяет свою юрисдикцию и на Россию.

Европейская конвенция (Конвенция о защите прав человека и основных свобод) 1950 года<sup>11</sup> содержит перечень прав, гарантированных каждому, кто находится под юрисдикцией государства — участника Конвенции. Лицо, полагающее, что оно явилось жертвой нарушения таких прав со стороны государства, имеет право обратиться в Европейский суд по правам человека с жалобой.

Европейский суд по правам человека по итогам рассмотрения жалобы принимает решение о наличии нарушения или о его отсутствии. Тем не менее для того чтобы жалоба была рассмотрена этим Судом, необходимо, чтобы она соответствовала ряду пред-

---

<sup>10</sup> См.: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах : принят 16 декабря 1966 года // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

<sup>11</sup> См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод : принята в Риме 4 ноября 1950 года // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.

варительных содержательных и технических требований. Если жалоба таким требованиям не удовлетворяет, то Суд ее отклоняет еще до рассмотрения по существу (признает неприемлемой или же исключает из списка подлежащих рассмотрению).

По данным секретариата Европейского суда по правам человека, за 2017 год Судом рассмотрены 8 042 жалобы против РФ, из них 6 886 жалоб (86 %) были признаны неприемлемыми или исключены из списка дел, подлежащих рассмотрению (ст. 35 и 37 Конвенции). Таким образом, по результатам судебного рассмотрения по существу остальных 1 156 жалоб, поданных против России, было принято 305 постановлений Европейского суда по правам человека (3,7 % от общего количества поданных жалоб). Среди них в 96 % случаев (293 постановления) Суд признал хотя бы одно нарушение прав человека по Европейской конвенции со стороны Российской Федерации<sup>12</sup>.

Европейская конвенция предусматривает широкий перечень прав человека, среди которых:

- право на жизнь (ст. 2);
- запрещение пыток (ст. 3);
- запрещение рабства и принудительного труда (ст. 4);
- право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 5);
- право на справедливое судебное разбирательство (ст. 6);
- наказание исключительно на основании закона (ст. 7);
- право на уважение частной и семейной жизни (ст. 8);
- свобода мысли, совести и религии (ст. 9);
- свобода выражения мнения (ст. 10);
- свобода собраний и объединений (ст. 11);
- право на вступление в брак (ст. 12);
- право на эффективное средство правовой защиты (ст. 13);
- запрещение дискриминации (ст. 14);
- право на мирное пользование своим имуществом (Протокол № 1);
- право на образование (Протокол № 1);

---

<sup>12</sup> См.: Press Country Profile. Russia. April 2018 // European court of human rights : [официальный сайт]. URL: [https://www.echr.coe.int/Documents/CP\\_Russia\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/CP_Russia_ENG.pdf) (дата обращения 09.09.2018).

- право на свободные выборы (Протокол № 1);
- запрещение лишения свободы за долги (Протокол № 4);
- свобода передвижения (Протокол № 4);
- запрещение высылки граждан (Протокол № 4);
- запрещение коллективной высылки иностранцев (Протокол № 4);
- отмена смертной казни (ограничена мирным временем) (Протокол № 6);
- процедурные гарантии в случае высылки иностранцев (Протокол № 7);
- право на обжалование приговоров по уголовным делам во второй инстанции (Протокол № 7);
- компенсация в случае судебной ошибки (Протокол № 7);
- право не быть судимым или наказанным дважды (Протокол № 7);
- равноправие супругов (Протокол № 7);
- общее запрещение дискриминации (Протокол № 12);
- отмена смертной казни (Протокол № 13).

Базовыми здесь являются гарантии Протокола № 1 в части установления права на свободные выборы: «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти»<sup>13</sup>.

Согласно ч. 1 ст. 17 Конституции РФ в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией. К числу таких принципов и норм относятся и международные стандарты прав человека, которые, как следует из ст. 18 Конституции РФ, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти в стране, организацию и деятельность местного самоуправления, а также обеспечивают-

---

<sup>13</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод : принятая в Риме 4 ноября 1950 года.

ся правосудием. Таким образом, прямые конституционные положения гарантируют прямое действие указанных международных стандартов прав человека, в том числе и в сфере государственного и муниципального управления.

#### **Контрольные вопросы и задания**

1. Назовите международные правовые акты, закрепляющие основные стандарты прав человека.
2. Укажите, какие традиционные права человека обычно касаются сферы государственного и муниципального управления, в том числе доступа к государственной службе.
3. Какова роль международных стандартов прав человека во внутрисударственной сфере?
4. Какие нормы Конституции Российской Федерации обеспечивают прямое действие международных стандартов в российской правоприменительной сфере?

## Глава 2

# ИНСТИТУТЫ ГОСУДАРСТВА И ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

К основам конституционного строя Российской Федерации относятся базовые начала организации государственной власти в стране. Согласно ч. 1 ст. 1 Конституции РФ Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Указанные признаки, форма правления, административно-территориальное устройство и форма политического режима определяют характер и всю структуру государственного управления в России.

Демократичность предполагает выборность и подотчетность органов государственной власти, федеративное устройство — организацию федеральной и региональной системы государственного управления с соответствующим распределением предметов ведения и полномочий между различными уровнями государственного управления (федеративным и региональным); республиканская форма правления государством — народовластие и доступ граждан к участию в решении общегосударственных вопросов и вопросов местного значения (так называемые формы представительной демократии).

Например, в ст. 3 Конституции Российской Федерации закреплено, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. При этом народ осуществляет свою власть непосредственно,

а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Базовые принципы федеративного устройства России отражены в правиле о том, что Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов — равноправных субъектов РФ.

Федеративное устройство России основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, равноправии и самоопределении народов страны (ст. 5 Конституции РФ).

Власть в России осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции РФ). Важнейшее начало организации «государственной машины» было заложено еще в эпоху Просвещения и сегодня является непререкаемое правило построения аппарата каждой страны. Тем не менее разнообразие функций, выполняемых сегодня в государстве, диктует необходимость расширения традиционной публичной триады за счет новых форм проявления власти. В связи с этим в государственной власти выделяют четвертую ветвь — контрольную и надзорную.

Примечательно, что в литературе и на практике предлагаются различать государственные органы управления и органы государственной власти. К числу последних в свете положений ч. 1 ст. 11 Конституции РФ относят Президента Российской Федерации, Федеральное собрание, Правительство Российской Федерации и суды Российской Федерации.

Законодательная ветвь власти в России представлена Федеральным собранием, выполняющим представительскую и законотворческую функцию. Федеральное собрание состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной думы. В Совет Федерации входят: по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации — по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти; представители Российской Федерации, назначаемые Президентом Российской Федерации, число которых составляет не более десяти процентов

от числа членов Совета Федерации — представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Государственная дума состоит из 450 депутатов и избирается сроком на 5 лет. Депутаты Государственной думы работают на профессиональной постоянной основе. Они не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Федеральное собрание является постоянно действующим органом.

Исполнительная власть в России представлена Правительством Российской Федерации. Оно состоит из Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. Председатель Правительства РФ назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной думы и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и указами Президента РФ определяет основные направления деятельности Правительства РФ и организует его работу. В структуру Правительства Российской Федерации входят Президиум Правительства РФ и аппарат Правительства РФ.

Правосудие в России осуществляется только судом посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. К контрольной ветви власти традиционно относят Прокуратуру Российской Федерации, Счетную палату РФ и Центральный банк РФ.

На основе принципа разделения властей также строится организация государственной власти в регионах — субъектах Российской Федерации: представительный орган, обладающий законодательными полномочиями; исполнительный орган, а также контрольные органы. Судебная власть на региональном уровне представлена мировыми судьями.

Согласно конституционным предписаниям местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

При этом местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдумов, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Правовое обеспечение государственного и муниципального управления составляют нормативные правовые акты федерального законодательства, законодательства субъектов РФ и органов местного самоуправления, издаваемых ими в пределах своей компетенции.

Федеральный уровень правовой регламентации включает в себя Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, подзаконные акты (акты Президента РФ, Правительства РФ, министерств и ведомств).

Согласно ч. 1 ст. 15 Конституции Российской Федерации Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы страны на всей ее территории.

В правовую базу государственного и муниципального управления также входят общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, являющиеся, согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, составной частью российской правовой системы. При этом если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Региональное законодательство в рассматриваемой области включает в себя устав региона, определяющий основополагающие принципы организации и осуществления государственной власти в субъекте Российской Федерации, а также законы и подзаконные акты.

Акты органов местного самоуправления регулируют вопросы местного значения, в том числе связанные с устройством управления на месте в соответствии с принципами, определенными федеральным и региональным законодательствами.

#### **Контрольные вопросы и задания**

1. Укажите основные принципы организации государственной власти в Российской Федерации.
2. Какими органами государственной власти представлена законодательная власть в Российской Федерации?
3. Какими органами государственной власти представлена исполнительная власть в Российской Федерации?
4. Какими органами государственной власти представлена судебная власть в Российской Федерации?
5. Определите место контрольных и надзорных органов в системе органов государственной власти Российской Федерации.
6. Опишите систему российского законодательства.
7. Приведите примеры законодательных актов, касающихся государственного и муниципального управления.

# Глава 3

## ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА

Согласно ст. 1 Конституции Российской Федерации Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Республикаанская форма правления предполагает выборность высшего должностного лица в государстве, коим, как правило, является президент. Президент Российской Федерации входит в систему высших органов власти, и в зависимости от соотношения полномочий президента и полномочий различных ветвей власти выделяют различные виды республик.

Например, республики, в которых президент возглавляет систему органов исполнительной власти и непосредственно управляет ею, именуют президентскими республиками. Республики же, в которых наибольший объем контрольных полномочий в отношении правительства сосредоточен в руках парламента, называют парламентскими. Однако, как и при любом теоретическом построении, обозначенные виды республик являются лишь идеальными моделями, которые подвергаются различным изменениям и искажениям в реальной практике государственных отношений.

Российскую Федерацию нельзя отнести ни к президентской республике, так как в России президент не возглавляет систему органов исполнительной власти, ни к парламентской, так как полномочия парламента в отношении правительства весьма посредственны. Президент Российской Федерации не входит ни в одну

из ветвей власти (исполнительную, законодательную, судебную), что подтверждается и особым расположением главы 4 «Президент Российской Федерации» в Конституции России. Однако Президент РФ обладает многочисленными полномочиями в отношении Правительства РФ, Федерального собрания (парламента РФ), а также органов судебной власти, что определяет его особо важную роль как главы государства в системе органов власти<sup>14</sup>.

Согласно ст. 11 Конституции Российской Федерации государственную власть в России осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное собрание (Совет Федерации и Государственная дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Главой государства является Президент РФ.

Статья 80 Конституции России, посвященная основам статуса Президента Российской Федерации, поясняет, какие полномочия проис текают из его статуса как главы государства:

- Президент Российской Федерации является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина;
- он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности;
- обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти;
- определяет основные направления внутренней и внешней политики государства;
- представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Полномочия и статус Президента Российской Федерации регламентируются, в первую очередь, Конституцией РФ. В России отсутствует федеральный закон, который был бы посвящен исключительно статусу Президента РФ. В развитие конституционных положений, которые регулируют деятельность Президента РФ, приняты различные федеральные конституционные законы и федеральные законы, однако они посвящены отдельным полномочиям Президента РФ или иным органам государственной власти.

---

<sup>14</sup> См.: Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. Москва, 2008. 231 с.

К таким законам относятся, например, федеральные конституционные законы «О Правительстве Российской Федерации», «О военном положении», «О чрезвычайном положении».

Конституция России устанавливает также условия, которым должен соответствовать кандидат на должность Президента Российской Федерации.

1. Гражданство Российской Федерации.
2. Возраст не моложе 35 лет.
3. Постоянное проживание на территории Российской Федерации не менее 10 лет.

При этом одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд. В указанном ограничительном условии необходимо обратить внимание на слово «подряд». Так, Владимир Владимирович Путин в 2018 году был избран Президентом РФ в четвертый раз, то есть на четвертый срок, однако занятие должности четыре раза происходило не подряд, а с перерывом в один срок. Подобная практика не противоречит Конституции Российской Федерации, что было подтверждено Верховным судом РФ в деле по заявлению К. А. Собчак<sup>15</sup>.

Согласно ст. 81 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации избирается сроком *на шесть лет* гражданами России на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Порядок выборов Президента РФ регламентируется Федеральным законом от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»<sup>16</sup>. Выборы Президента РФ проходят по мажоритарной системе абсолютного большинства, когда победителем считается кандидат, набравший более 50 % голосов.

Как уже было отмечено выше, Президент Российской Федерации обладает полномочиями в отношении различных органов власти

---

<sup>15</sup> См.: Апелляционное определение Верховного суда Российской Федерации от 28 февраля 2018 года по делу № АПЛ18-93 // Верховный суд Российской Федерации : [сайт]. URL: [http://vsrf.ru/stor\\_pdf.php?id=1627844](http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1627844) (дата обращения: 07.08.2018).

<sup>16</sup> См.: О выборах Президента Российской Федерации : Федеральный закон от 10 января 2003 года № 19-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 2. Ст. 171.

и осуществляет государственную власть непосредственно. Полномочия Президента РФ в зависимости от сферы их осуществления можно разбить на определенные блоки.

Первый блок полномочий — полномочия Президента Российской Федерации в отношении Правительства Российской Федерации. В отношении высшего исполнительного органа России Президент РФ обладает наиболее широким набором полномочий кадрового, распорядительного, контрольного характера. Так, Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ по согласованию с Государственной думой Федерального собрания Российской Федерации. Законодательный орган, таким образом, также получает возможность участвовать в формировании Правительства РФ, однако в случае трехкратного отклонения представленной Президентом РФ кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ Государственная дума подлежит роспуску, что фактически нивелирует участие Думы в данном процессе<sup>17</sup>.

Кроме Председателя Правительства Российской Федерации Президент Российской Федерации также назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров. Указанное назначение осуществляется по предложению Председателя Правительства РФ. Председатель Правительства РФ представляет Президенту РФ для утверждения предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти<sup>18</sup>. В структуре исполнительных органов выделяется группа органов, руководство которыми непосредственно осуществляет Президент РФ. К таким органам относятся Министерство обороны

---

<sup>17</sup> См.: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 года № 28-П по делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации // Вестник Конституционного суда Российской Федерации. 1999. № 2. С. 20–34.

<sup>18</sup> По вопросу разграничения понятий «система органов исполнительной власти» и «структура органов исполнительной власти» см. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 27 января 1999 года № 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.

РФ, Министерство внутренних дел РФ, Министерство иностранных дел РФ и некоторые другие ведомства.

Несмотря на то, что Президент Российской Федерации не возглавляет Правительство Российской Федерации и не руководит его деятельностью напрямую, у главы государства есть право председательствовать на заседаниях Правительства РФ, а также ряд контрольных полномочий в отношении этого органа. Так, именно Президент РФ решает вопрос об отставке Правительства РФ. Президент РФ может либо самостоятельно отправить Правительство РФ в отставку, либо принять или отклонить отставку, инициированную Правительством РФ. Кроме того, Президент РФ решает вопрос об отставке Правительства РФ в случае выражения недоверия Правительству РФ Государственной думой, а также в случае постановки Правительством РФ вопроса о доверии перед Государственной думой.

Еще одно важное полномочие Президента Российской Федерации в отношении органов исполнительной власти — это отмена актов таких органов, в том числе Правительства РФ, в случае, если, по мнению Президента РФ, такие акты противоречат Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ. Реализуя данное полномочие, Президент РФ выступает в качестве субъекта конституционного контроля и гаранта конституционной законности.

Следующий блок полномочий Президента Российской Федерации — кадровые полномочия, то есть полномочия в сфере назначения на должности отдельных должностных лиц, согласования назначения, предложения кандидатур для назначения, а также в сфере освобождения должностных лиц от должности.

Президент Российской Федерации:

1) представляет Государственной думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации, а также ставит перед Думой вопрос об освобождении его от должности;

2) представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей высших судов, то есть Конституционного суда Российской Федерации и Верховного суда Российской Федерации;

3) назначает судей иных федеральных судов;

4) представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора, а также вносит в Совет Федерации предложения об освобождении от должности Генерального прокурора РФ и его заместителей;

5) назначает на должность и освобождает от должности прокуроров субъектов Российской Федерации, а также иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров;

6) представляет Совету Федерации и Государственной думе кандидатуры для назначения на должности председателя и заместителей председателя Счетной палаты Российской Федерации, а также аудиторов Счетной палаты РФ;

7) назначает на должность и освобождает от должности полномочных представителей Президента Российской Федерации;

8) назначает на должность и освобождает от должности высшее командование Вооруженных сил Российской Федерации.

Кроме того, Президент Российской Федерации вправе формировать отдельные государственные органы и назначать должностных лиц этих органов. В частности, Президент РФ формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации и формирует Администрацию Президента Российской Федерации, назначая ее руководителя.

В соответствии с ч. 3 ст. 80 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации является гарантом прав и свобод человека и гражданина. Данное общее полномочие дополняется также группой полномочий Президента РФ в отношении граждан. Так, Президент РФ решает вопросы помилования, предоставления политического убежища, вопросы гражданства, а также удостаивает государственными наградами Российской Федерации и присваивает почетные звания РФ.

Отдельный блок полномочий Президента Российской Федерации составляют полномочия в сфере его взаимодействия с Федеральным собранием — парламентом Российской Федерации.

Во-первых, Президент Российской Федерации является участником законодательного процесса на федеральном уровне. Президент

РФ — субъект законодательной инициативы, то есть он вправе вносить в Государственную думу проекты федеральных конституционных и федеральных законов. Кроме того, Президенту РФ предоставлено право конституционной инициативы, то есть внесения предложений об изменении Конституции РФ.

Президент Российской Федерации также осуществляет подписание федеральных конституционных законов и федеральных законов, принятых Государственной думой и одобренных Советом Федерации, и обеспечивает их обнародование, то есть опубликование в официальных источниках. Важнейшим правом Президента РФ в законодательном процессе является право вето, то есть право отклонения федерального закона, который, по мнению главы государства, является неконституционным или нецелесообразным. Указанное право не распространяется на федеральные конституционные законы. Право вето следует также отличать от права вернуть закон в одну из палат Федерального собрания в том случае, если Президент РФ обнаружил процедурные нарушения в ходе принятия или одобрения законопроекта<sup>19</sup>.

Во-вторых, Президент Российской Федерации обладает исключительным полномочием по роспуску Государственной думы в случаях, определенных Конституцией Российской Федерации. Роспуск Государственной думы Президентом РФ возможен в случае трехкратного отклонения Думой представленной кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации, а также в случае двукратного в течение трех месяцев выражения Думой недоверия Правительству РФ либо в случае отказа Думы в доверии Правительству РФ, когда Председатель Правительства РФ ставит перед Думой вопрос о доверии. В первом случае роспуск Думы является обязательным последствием отклонения представленной кандидатуры, а в двух других случаях Президент РФ вправе либо распустить Думу, либо отправить Правительство РФ в отставку.

---

<sup>19</sup> См.: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 22 апреля 1996 года № 10-П по делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 18. Ст. 2253.

В-третьих, Президент Российской Федерации вправе обратиться в Конституционный суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов и таким образом обеспечить конституционность действующего законодательства.

В настоящее время одним из эффективных методов взаимодействия главы государства с законодательной властью является его обращение с посланиями к Федеральному собранию. Несмотря на то, что послания не являются нормативным актом, содержащиеся в них предложения, как правило, оперативно реализуются, в том числе посредством разработки и принятия законов.

Отдельный блок полномочий Президента Российской Федерации — полномочия в сфере внешней политики. Как глава государства Президент РФ осуществляет представительские функции, то есть представляет Россию во взаимоотношениях с другими государствами. Как представитель России Президент РФ может подписывать международные договоры Российской Федерации, а также вести переговоры от лица Российского государства. Президент РФ принимает верительные грамоты, удостоверяющие аккредитацию дипломатических представителей иностранных государств в России, а также назначает дипломатических представителей РФ в других странах. Также Президент РФ ставит перед Советом Федерации вопрос о возможности использования Вооруженных сил России за рубежом.

Являясь Верховным главнокомандующим Вооруженными силами Российской Федерации, Президент Российской Федерации также обладает широкими полномочиями в сфере обеспечения обороны и безопасности государства. Как уже отмечалось ранее, Президент РФ назначает высшее командование Вооруженных сил, является главой Совета безопасности РФ, а также вводит военное положение на территории России или в отдельных ее местностях в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации<sup>20</sup>. Чтобы обеспечить безопасность на терри-

---

<sup>20</sup> См.: О военном положении : Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 года № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 5. Ст. 375.

терии России в случае стихийного бедствия, техногенной катастрофы, террористического акта и иных происшествий, Президент РФ своим указом вводит чрезвычайное положение<sup>21</sup>. Указы о введении военного или чрезвычайного положения подлежат утверждению Советом Федерации в течение 72 часов.

Раскрывая компетенцию Президента Российской Федерации, нельзя не обратить внимание на полномочия главы государства в отношении субъектов Российской Федерации.

Во-первых, Президент Российской Федерации вправе применять согласительные процедуры в случае споров и противоречий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и федеральными органами.

Во-вторых, Президент Российской Федерации может приостановить действие акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, если этот акт противоречит Конституции РФ или федеральному законодательству.

В-третьих, Президент Российской Федерации обладает правом роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации, а также может отправить высшее должностное лицо субъекта РФ в отставку, в том числе по основанию «утрата доверия»<sup>22</sup>. Следует отметить, что указанные меры федерального воздействия являются одним из способов обеспечения конституционной законности на всей территории России и проис текают из статуса Президента РФ как гаранта Конституции РФ<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> См.: О чрезвычайном положении : Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 года № 3-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.

<sup>22</sup> См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>23</sup> См.: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 4 апреля 2002 года № 8-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного

В целях реализации указанных полномочий Президент Российской Федерации вправе издавать указы и распоряжения. Конституция РФ не уточняет, в чем различие между обозначенными формами актов и какая форма предусмотрена для актов нормативных. Следовательно, Президент РФ свободен в выборе формы<sup>24</sup>.

Не все полномочия Президента Российской Федерации исчерпывающие перечислены в Конституции РФ. В теории зачастую выделяют группы так называемых скрытых президентских полномочий<sup>25</sup>. Скрытыми полномочиями принято именовать полномочия, которые прямо Конституцией Российской Федерации не предусмотрены, но проистекают из статуса Президента РФ как главы государства. Так, к примеру, из положений ст. 80 Конституции РФ Конституционный суд РФ вывел полномочия Президента РФ по внесению изменений в Конституцию<sup>26</sup>, а также по изданию актов, заполняющих пробелы в правовом регулировании<sup>27</sup>.

---

Совета — Хасэ Республики Адыгея // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 15. Ст. 1497.

<sup>24</sup> См.: Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учебное пособие. В 2 томах. Том 2. Москва, 2010. С. 384.

<sup>25</sup> Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. С. 29.

<sup>26</sup> См.: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 28 ноября 1995 года № 15-П по делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 1995. № 49. Ст. 4868.

<sup>27</sup> См.: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 31 июля 1995 года № 10-П по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 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 Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833 «Об Основных положениях Военной доктрины Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. Ст. 3424.

Порядок прекращения полномочий Президента Российской Федерации обозначен в ст. 92 и 93 Конституции России.

Президент Российской Федерации прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья реализовывать принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности.

Отставка осуществляется Президентом Российской Федерации добровольно.

Прекращение полномочий по основанию стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия является исключительной мерой, которая может быть применена только после того, как полномочия Президента Российской Федерации временно исполнялись Председателем Правительства Российской Федерации в соответствии с ч. 3 ст. 92 Конституции РФ и по решению специальной врачебной комиссии<sup>28</sup>.

Отрешение Президента Российской Федерации от должности осуществляется Советом Федерации на основании выдвинутого Государственной думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления и заключением Конституционного суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. Решение Государственной думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности должны быть приняты двумя третями голосов от общего их числа в каждой из палат по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной думы и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной думой.

---

<sup>28</sup> См.: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 11 июля 2000 года № 12-П по делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 29. Ст. 3118.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. Назовите основы статуса Президента Российской Федерации.
2. Какие нормативные акты регулируют статус и полномочия Президента Российской Федерации?
3. Охарактеризуйте полномочия Президента Российской Федерации в отношении органов исполнительной власти.
4. Входит ли Президент Российской Федерации в систему органов исполнительной власти?
5. Какими кадровыми полномочиями обладает Президент Российской Федерации?
6. Как эти полномочия, на ваш взгляд, влияют на взаимоотношения Президента Российской Федерации с различными ветвями власти?
7. Какие элементы системы сдержек и противовесов вы можете выделить исходя из полномочий Президента Российской Федерации в отношении различных ветвей власти?
8. Перечислите полномочия Президента Российской Федерации в отношении законодательной власти.
9. Какими полномочиями обладает Президент Российской Федерации в сфере внешней политики, а также обеспечения обороны и безопасности государства?
10. Что понимают под скрытыми полномочиями Президента Российской Федерации? Раскройте это понятие на примере одного из постановлений Конституционного суда Российской Федерации.
11. Укажите основания прекращения полномочий Президента Российской Федерации. Какова процедура применения каждого из оснований?

## Глава 4

# ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ — ПАРЛАМЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Россия является демократическим государством. Принцип демократизма предполагает наличие в системе государственного управления институтов непосредственной и представительной демократии.

Непосредственная демократия (предоставление гражданам возможности напрямую принимать важные управленческие решения) реализуется в России посредством института референдума, а также через различные способы формирования населением муниципальных образований местного самоуправления.

Представительная демократия предполагает обеспечение гражданам возможности участвовать в формировании органов, которые от лица народа и в интересах народа осуществляют государственную власть.

В России в системе органов государственной власти представительными органами являются Президент Российской Федерации, Федеральное собрание Российской Федерации, законодательные органы субъектов Российской Федерации, а также высшие должностные лица субъектов РФ. Представительный характер законодательных органов различного уровня — важнейшая черта правового демократического государства<sup>29</sup>, потому что именно законодатель-

---

<sup>29</sup> См.: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 18 января 1996 года № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Уста-

ные органы оформляют волю народа в акты высшей юридической силы — законы.

На федеральном уровне эту функцию выполняет парламент Российской Федерации — Федеральное собрание.

Согласно дефинитивной норме ст. 94 Конституции Российской Федерации Федеральное собрание (парламент) Российской Федерации является и представительным, и законодательным органом нашей страны. Обе функции этого органа неразрывно связаны в силу демократических принципов.

Федеральное собрание Российской Федерации — двухпалатный орган. Бикамерализм, то есть двухпалатная структура парламента, свойственен федеративным государствам, так как одна из палат парламента призвана отражать интересы субъектов федерации<sup>30</sup>, в то время как другая — интересы всего населения в целом.

В структуре российского парламента Совет Федерации — это палата, состоящая из представителей субъектов Российской Федерации и призванная выражать их интересы. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: один представитель от законодательного органа субъекта (такой представитель избирается законодательным органом из числа депутатов, которые слагают депутатские полномочия в случае избрания) и один представитель — от исполнительного органа (кандидатов на должность члена Совета Федерации предлагает кандидат на должность высшего должностного лица субъекта РФ при выдвижении своей кандидатуры)<sup>31</sup>.

---

ва (Основного Закона) Алтайского края // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 4. Ст. 409; Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 года № 13-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 3. Ст. 336.

<sup>30</sup> См.: Глигич-Золотарева М. В. Теория и практика федерализма: системный подход. Новосибирск, 2009. С. 429–430.

<sup>31</sup> См.: О порядке формирования Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации : Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 229-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 50, ч. 4. Ст. 6952.

Кроме того, в соответствии с изменениями, внесенными в Конституцию Российской Федерации в 2014 году, в состав Совета Федерации входят также представители Президента Российской Федерации, число которых составляет не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации — представителей субъектов РФ<sup>32</sup>.

Таким образом, формирование Совета Федерации осуществляется с участием представителей различных ветвей власти регионального и федерального уровней.

Вторая палата парламента — Государственная дума — состоит из 450 депутатов, которые избираются населением непосредственно. Избирательное законодательство часто изменяется в зависимости от политической и социально-экономической ситуации в стране. По состоянию на 2018 год Государственная дума формируется по смешанному принципу, то есть половина депутатов избирается по пропорциональной избирательной системе (по партийным спискам), а половина — по мажоритарной системе, то есть посредством голосования за конкретного кандидата от избирательного округа<sup>33</sup>.

Депутаты в Государственной думе объединяются во фракции по партийному признаку. Депутат не вправе выйти из фракции или сменить фракцию без потери статуса депутата<sup>34</sup>. По состоянию на август 2018 года в Государственной думе были представлены четыре фракции: «Единая Россия» (337 депутатов), «Коммунистическая партия Российской Федерации» (42 депутата), «Либерально-демократическая партия России» (39 депутатов) и «Справедливая Россия» (23 депутата). Два депутата Государственной думы не входили ни в одну из фракций, так как были избраны по мажоритарной

---

<sup>32</sup> См.: О Совете Федерации Федерального собрания Российской Федерации : Федеральный конституционный закон о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 года № 11-ФКЗ // Российская газета. 2014. 23 июля. № 163.

<sup>33</sup> См.: Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>34</sup> См.: О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации : Федеральный закон от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 2. Ст. 74.

системе от партий, не представленных в Думе. Семь депутатских мест были вакантны<sup>35</sup>.

Срок полномочий Государственной думы составляет 5 лет. Совет Федерации — орган постоянно действующий, функционирующий по принципу ротации кадров.

Несмотря на то, что Совет Федерации зачастую называют верхней палатой, а Государственную думу — нижней, между ними нет отношений власти и подчинения. Палаты осуществляют свою деятельность независимо друг от друга и заседают раздельно. Говорить о первенстве одной палаты над другой можно только в части очередности рассмотрения законопроектов, которые изначально поступают в Государственную думу, а уже после принятия Думой переходят на рассмотрение Совета Федерации.

Палаты Федерального собрания Российской Федерации обладают схожей структурой: в каждой палате избирается председатель из числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной думы соответственно. У председателей обеих палат имеются заместители, число которых определяется Регламентом палаты. Председатель палаты и его заместители осуществляют организационное руководство деятельностью палаты. Кроме того, основные направления деятельности палаты определяются Советом палаты, состоящим из председателя, его заместителей, а также председателей комитетов в Совете Федерации и руководителей фракций в Государственной думе.

Ключевыми структурными подразделениями палаты являются комитеты и комиссии. Комитеты создаются в структуре палаты для предварительного рассмотрения поступающих в нее проектов законов. В связи с этим комитеты выделяются по отраслевому принципу, то есть в зависимости от направления законодательства, с которым работает комитет. Комиссии создаются для решения иных вопросов деятельности палаты, например вопросов депутатской этики, соблюдения регламента и других. По состоянию на август 2018 года в структуру Государственной думы входили 26 комите-

---

<sup>35</sup> См.: Государственная дума Федерального собрания Российской Федерации : официальный сайт. URL: <http://duma.gov.ru/duma/factions/> (дата обращения: 15.08.2018).

тов и 5 комиссий<sup>36</sup>, в структуру Совета Федерации — 10 комитетов и 10 комиссий<sup>37</sup>.

Внутреннее устройство и внутренний распорядок деятельности палаты регулируются ее Регламентом<sup>38</sup>, который принимается постановлением палаты и является нормативным актом.

Переходя к компетенции Федерального собрания, следует отметить, что основная функция этого органа — законотворчество. Проекты федеральных законов и федеральных конституционных законов, а также проекты законов Российской Федерации о поправках к Конституции РФ и предложения об изменении Конституции первоначально вносятся в Государственную думу и рассматриваются депутатами нижней палаты сначала в соответствующем комитете, а затем — на пленарном заседании.

Для различных форм законодательных актов предусмотрена различная процедура их принятия, однако все законы после принятия Думой переходят на рассмотрение в Совет Федерации. В законодательном процессе также принимает участие Президент Российской Федерации, именно он подписывает законы и обеспечивает их опубликование, однако основная работа по законотворчеству осуществляется в Федеральном собрании.

Палаты Федерального собрания также обладают кадровыми полномочиями, то есть полномочиями в сфере назначения определенных должностных лиц на должности и освобождения их от должности. Так, в соответствии со ст. 111 Конституции Россий-

---

<sup>36</sup> См.: Государственная дума Федерального собрания Российской Федерации : официальный сайт. URL: <http://duma.gov.ru/duma/structure/> (дата обращения: 15.08.2018).

<sup>37</sup> См.: Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации : официальный сайт. URL: <http://council.gov.ru/structure/commissions/> (дата обращения: 15.08.2018).

<sup>38</sup> См.: О Регламенте Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации ; Постановление Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации от 30 января 2002 года № 33-СФ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 7. Ст. 635; О Регламенте Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации : Постановление Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-П ГД // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 7. Ст. 801.

ской Федерации Государственная дума согласует кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации, представленную Президентом Российской Федерации. Однако в случае трехкратного отклонения представленной кандидатуры Дума подлежит роспуску Президентом РФ<sup>39</sup>.

Государственная дума также осуществляет назначение на должность и освобождение от должности:

- Председателя Центрального банка Российской Федерации;
  - Председателя Счетной палаты Российской Федерации и половины состава ее аудиторов;
  - Уполномоченного по правам человека Российской Федерации.
- Совет Федерации в данной сфере:
- назначает на должность судей Конституционного суда Российской Федерации, Верховного суда Российской Федерации;
  - назначает на должность и освобождает от должности Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей;
  - назначает на должность и освобождает от должности заместителя Председателя Счетной палаты Российской Федерации и половину состава ее аудиторов.

Обе палаты наряду с Президентом Российской Федерации также участвуют в формировании Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Федеральное собрание Российской Федерации также обладает полномочиями в сфере внешней политики.

Во-первых, обе палаты Федерального собрания Российской Федерации осуществляют ратификацию международных договоров. Ратификация договора утверждается федеральным законом, следовательно процесс рассмотрения договора идентичен процессу принятия федерального закона (сначала в Государственной думе, затем в Совете Федерации).

Во-вторых, палаты Федерального собрания Российской Федерации осуществляют межпарламентское взаимодействие, то есть

---

<sup>39</sup> См.: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 года № 28-П по делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации.

обмен опытом с парламентами других государств. В рамках межпарламентского взаимодействия могут быть организованы официальные визиты парламентариев, совместные рабочие группы, конференции и иные мероприятия.

В-третьих, решение об использовании вооруженных сил Российской Федерации за пределами территории России принимает Совет Федерации.

Особое место в компетенции Федерального собрания Российской Федерации занимают контрольные полномочия палат. Правительство Российской Федерации отчитывается о своей деятельности именно перед Государственной думой. Ежегодно Правительство РФ представляет Думе отчет о проделанной работе, а также отчет об исполнении федерального бюджета. Палаты Федерального собрания могут также обратиться к Правительству РФ с конкретными вопросами, касающимися его деятельности. Ответы на данные вопросы должны исходить от представителей высшего исполнительного органа (как правило, федеральных министров) в рамках «правительственного часа» в соответствующей палате.

Если Государственная дума не удовлетворена работой Правительства Российской Федерации, то она может выразить ему недоверие. После выражения Думой недоверия Правительству РФ Президент Российской Федерации вправе объявить об отставке Правительства либо не согласиться с решением Государственной думы. Если Государственная дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ, Президент РФ объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную думу. Таким образом, Государственная дума надеяется возможностью контролировать Правительство РФ и оценивать эффективность его работы, однако при конфликте между законодательной и исполнительной властью итоговое решение остается за Президентом РФ.

Контрольные полномочия Федерального собрания Российской Федерации распространяются также на Президента Российской Федерации. Однако в данном случае речь идет не об оценке эффективности деятельности Президента РФ, а о привлечении его к конституционно-правовой ответственности в форме отрешения

от должности. Напомним, что отрешение может быть инициировано Государственной думой в случае совершения Президентом РФ государственной измены или иного тяжкого преступления. Итоговое решение об отрешении принимает Совет Федерации РФ при наличии заключений Верховного суда РФ и Конституционного суда РФ.

В целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а также контроля над деятельностью Правительства Российской Федерации и иных органов государственной власти палаты Федерального собрания Российской Федерации могут осуществлять парламентское расследование. Предметом парламентского расследования являются факты грубого или массового нарушения конституционных прав граждан, обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций, а также с их негативными последствиями, и факты грубого нарушения финансовой дисциплины в части расходования средств федерального бюджета или управления федеральной государственной собственностью<sup>40</sup>.

Парламентское расследование может длиться до одного года. По результатам расследования палатами утверждается итоговый доклад, в котором содержатся рекомендации по устранению выявленных проблем и нарушений вплоть до освобождения отдельных должностных лиц от должности.

К контрольным полномочиям парламента относится также утверждение указов Президента Российской Федерации о введении военного или чрезвычайного положения, а также заслушивание докладов о деятельности отдельных должностных лиц. Так, Совет Федерации заслушивает доклад Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности на территории Российской Федерации, а Государственная дума — доклад Уполномоченного по правам человека Российской Федерации об обеспечении прав и свобод человека и гражданина в России.

---

<sup>40</sup> См.: О парламентском расследовании Федерального собрания Российской Федерации : Федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 1. Ст. 7.

Для осуществления контроля над исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная дума образуют Счетную палату<sup>41</sup>.

Государственная дума обладает также специфическим «квазисудебным» полномочием по объявлению амнистии. Совет Федерации как палата, представляющая интересы субъектов Российской Федерации, осуществляет утверждение изменения границ между ними.

По всем обозначенным выше вопросам, кроме вопросов законотворчества, палаты Федерального собрания Российской Федерации принимают постановления. Постановления принимаются большинством голосов членов Совета Федерации или депутатов Государственной думы.

Федеральное собрание Российской Федерации в целом как двухпалатный орган является постоянно действующим. Однако полномочия одной из палат, а именно Государственной думы, могут быть прекращены досрочно. Досрочное прекращение полномочий Думы осуществляется в форме ее роспуска Президентом Российской Федерации.

Конституцией Российской Федерации предусмотрены три основания роспуска Думы:

- 1) трехкратное отклонение представленной Президентом Российской Федерации кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации;
- 2) двукратное в течение трех месяцев выражение Думой недоверия Правительству РФ;
- 3) отказ в доверии Правительству РФ в случае постановки Правительством РФ вопроса о доверии.

Вместе с тем Конституция Российской Федерации предусматривает также определенные гарантии деятельности Государственной думы, обговаривая периоды, в которые Дума не может быть распущена:

- в течение года после ее избрания;

---

<sup>41</sup> См.: О Счетной палате Российской Федерации : Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1649.

- с момента выдвижения ею обвинения против Президента Российской Федерации до принятия соответствующего решения Советом Федерации;
- в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения;
- в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента Российской Федерации.

В случае роспуска Государственной думы Президент Российской Федерации назначает дату выборов с тем, чтобы вновь избранная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента ее роспуска.

#### **Контрольные вопросы и задания**

1. Назовите основы статуса Федерального собрания Российской Федерации.
2. Опишите структуру Федерального собрания Российской Федерации. Чем обусловлена эта структура?
3. Каков порядок формирования Государственной думы и Совета Федерации?
4. Укажите срок полномочий каждой из палат Федерального собрания Российской Федерации.
5. В каких случаях полномочия палат Федерального собрания Российской Федерации прекращаются досрочно?
6. Перечислите полномочия Федерального собрания Российской Федерации в правотворческой сфере. В каком порядке они реализуются?
7. Перечислите полномочия Федерального собрания Российской Федерации в сфере внешней политики.
8. В чем заключаются кадровые полномочия Федерального собрания Российской Федерации? С какими органами взаимодействует парламент при реализации своих кадровых полномочий?
9. Какими контрольными полномочиями обладает Федеральное собрание Российской Федерации?
10. В отношении деятельности каких органов и организаций осуществляется парламентский контроль?
11. Что такое парламентское расследование? Каковы цель и процедура осуществления парламентского расследования?

## Глава 5

# ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

В соответствии с принципом, закрепленным в ст. 10 Конституции Российской Федерации, государственная власть в России осуществляется на основе принципа разделения на законодательную, исполнительную и судебную. На федеральном уровне высшим органом исполнительной власти является Правительство Российской Федерации. Деятельности Правительства РФ посвящена глава 6 Конституции РФ.

Правительство Российской Федерации состоит из Председателя Правительства Российской Федерации, его заместителей и федеральных министров. Председатель Правительства РФ назначается Президентом Российской Федерации по согласованию с Государственной думой.

Президент Российской Федерации предлагает Думе кандидатуру на должность Председателя Правительства Российской Федерации не позднее двухнедельного срока после своего вступления в должность (после очередных выборов) или после отставки Правительства РФ. Государственная дума вправе отклонить представленную Президентом РФ кандидатуру.

Однако в случае трехкратного отклонения представленных кандидатур Президент Российской Федерации обязан распустить Думу и самостоятельно назначить Председателя Правительства Российской Федерации. Из текста Конституции Российской Федерации

не следует определенно, обязан ли Президент РФ предлагать Думе разных кандидатов и может ли он предлагать одного и того же кандидата трижды, и данный вопрос был разрешен Конституционным судом Российской Федерации.

В Постановлении по делу о толковании ч. 4 ст. 111 Конституции Российской Федерации Конституционный суд Российской Федерации указал, что Президент Российской Федерации не ограничен в своем праве предлагать кандидатов на должность Председателя Правительства Российской Федерации, следовательно, он может предложить одного и того же кандидата трижды или разных кандидатов по своему усмотрению<sup>42</sup>.

Назначенный Председатель Правительства Российской Федерации, в свою очередь, предлагает Президенту Российской Федерации кандидатуры на должности своих заместителей и федеральных министров. Председатель Правительства РФ также вносит Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, то есть о количестве и направлении деятельности конкретных министерств и иных ведомств.

Полномочия и порядок деятельности Правительства Российской Федерации подробно регулируются Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации»<sup>43</sup>. Данный закон выделяет 10 групп полномочий высшего российского органа исполнительной власти:

- общие вопросы руководства федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти;
- общие полномочия;
- полномочия в сфере экономики;
- полномочия в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики;

---

<sup>42</sup> См.: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 года № 28-П по делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации // Вестник Конституционного суда Российской Федерации. 1999. № 2. С. 20–34.

<sup>43</sup> О Правительстве Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.

- полномочия в социальной сфере;
- полномочия в сфере науки, культуры, образования;
- полномочия в сфере природопользования и охраны окружающей среды;
- полномочия в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью;
- полномочия по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации;
- полномочия в сфере внешней политики и международных отношений.

Перечень полномочий, приведенный в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации», не является исчерпывающим. Деятельность Правительства Российской Федерации регулируется также множеством федеральных законов и указов Президента РФ, принятых в различных сферах.

Правительство Российской Федерации, будучи высшим исполнительным органом и координатором деятельности всех органов исполнительной власти в стране, выполняет широкий круг полномочий.

Так, Правительство Российской Федерации руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность. Руководство деятельностью федеральных органов исполнительной власти выражается как в кадровых полномочиях по назначению заместителей министров и руководителей отдельных ведомств, так и в изменении структуры федеральных органов исполнительной власти, в возможности отмены или приостановления актов таких органов, в получении от них отчетности.

Организация реализации внутренней и внешней политики Российской Федерации — тоже полномочие Правительства Российской Федерации. Данное общее полномочие подразделяется на множество иных полномочий, связанных с разработкой и реализацией государственной политики в экономической, бюджетной, научной, культурной, социальной и иных сферах.

Как правило, основы государственной политики в той или иной сфере оформляются в государственных программах, которые ут-

верждаются постановлениями Правительства Российской Федерации и содержат перечень конкретных мероприятий в той или иной сфере. Кроме того, в данных программах прописаны порядок и источники финансирования этих мероприятий.

Одним из важнейших полномочий Правительства Российской Федерации является разработка федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов, а также представление Государственной думе отчета об их исполнении.

В целях реализации своих полномочий Правительство Российской Федерации вправе принимать постановления и распоряжения. Акты Правительства РФ нормативного характера оформляются постановлениями, ненормативные акты принимаются в форме распоряжений. Следует отметить, что Президент Российской Федерации в рамках поддержания конституционной законности вправе отменять и приостанавливать действие актов Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента РФ.

Как уже было отмечено в предыдущей главе, Правительство Российской Федерации является органом, подотчетным Федеральному собранию Российской Федерации. Государственная дума ежегодно заслушивает отчет Правительства РФ о его деятельности, а также об исполнении бюджета. Также члены Правительства РФ обязаны отвечать на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной думы о деятельности высшего органа исполнительной власти. Как правило, ответы на такие вопросы даются федеральными министрами в рамках «правительственного часа» в палатах Федерального собрания Российской Федерации.

Законодательством предусмотрено несколько способов прекращения полномочий Правительства Российской Федерации.

Во-первых, высший орган исполнительной власти слагает свои полномочия перед новым избранным Президентом Российской Федерации. Новый президент страны будет формировать новый состав Правительства.

Во-вторых, Правительство Российской Федерации может подать в отставку. Решение об отставке в таком случае будет принимать

Президент Российской Федерации. Если Президент РФ отставку не примет, Правительство РФ вынуждено будет и далее осуществлять свои полномочия.

В-третьих, Президент Российской Федерации может отправить Правительство Российской Федерации в отставку в случае спора между законодательной и исполнительной ветвями власти, а именно в случае двукратного в течение трех месяцев выражения недоверия Правительству РФ Государственной думой либо в случае постановки Председателем Правительства РФ вопроса о доверии перед Думой. В этих ситуациях арбитром в споре выступает Президент РФ, который либо отправляет Правительство РФ в отставку, либо распускает Государственную думу.

Правительство Российской Федерации возглавляет систему федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации, но не является единственным органом в этой системе. Наряду с Правительством РФ систему органов исполнительной власти на федеральном уровне составляют министерства, службы и агентства.

Структура федеральных органов исполнительной власти утверждается Президентом Российской Федерации по предложению Председателя Правительства Российской Федерации<sup>44</sup>. Согласно утвержденной структуре федеральные органы исполнительной власти подразделяются:

- на органы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ;
- органы, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ.

К первой группе относятся силовые ведомства, например Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство обороны Российской Федерации, Служба внешней

---

<sup>44</sup> См.: О структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 года № 215 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 21. Ст. 2981.

разведки Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации; ведомства в сфере внешнеполитической деятельности: Министерство иностранных дел Российской Федерации, Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству; некоторые другие органы (Федеральная служба по финансовому мониторингу, Федеральное архивное агентство).

Ко второй группе относятся министерства и ведомства в социальной, экономической, культурной, научной сферах: Министерство здравоохранения Российской Федерации, Министерство культуры Российской Федерации, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии и другие ведомства.

Также федеральные органы исполнительной власти классифицируются на типы в зависимости от выполняемых функций.

Первый тип органов — министерства. В отличие от других органов исполнительной власти министерства вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в сфере своей деятельности. При этом круг вопросов, входящих в правотворческую компетенцию министерства, строго ограничен положениями законов, указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации.

Второй тип — федеральные службы. Деятельность этих органов исполнительной власти направлена на осуществление контрольно-надзорной деятельности в определенной сфере.

Третий тип федеральных органов исполнительной власти — агентства, они осуществляют управление государственной собственностью и оказывают услуги.

Службы и агентства, как правило, подведомственны тому или иному министерству, однако они могут находиться и в прямом подчинении Правительства Российской Федерации или Президента Российской Федерации.

Как уже отмечалось, общее руководство деятельностью министерств, служб и агентств осуществляет Правительство Российской

Федерации. Федеральные органы исполнительной власти специализируются в конкретной области деятельности и призваны реализовывать установленные Президентом Российской Федерации и Правительством РФ направления государственной политики в этой сфере.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. Назовите основы статуса Правительства Российской Федерации.
2. Как формируется Правительство Российской Федерации?
3. Перечислите лиц, входящих в состав Правительства Российской Федерации.
4. Какими полномочиями обладает Правительство Российской Федерации в различных сферах государственного управления?
5. Каков порядок прекращения полномочий Правительства Российской Федерации?
6. Опишите структуру федеральных органов исполнительной власти.
7. На какие типы классифицируются федеральные органы исполнительной власти? По какому принципу выделены эти типы?

# Глава 6

## РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРАВОВОЙ СТАТУС ГЛАВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ОРГАНЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ

В современный период исторического развития России фигура высшего должностного лица субъекта Российской Федерации имеет особое значение для укрепления единства институтов государственной власти, территориальной целостности страны, обеспечения единого правового пространства и т. д.

Словосочетание «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации» подчеркивает особую роль данного лица в системе органов государственной власти субъектов РФ, что предполагает закрепление на уровне федерального и регионального законодательства особых правовых характеристик вышеуказанного субъекта права.

Началом формирования современного государственно-правового института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации считается период с 1991 года по декабрь 1993 года, когда преобразование «советской» системы управления в краях, областях, республиках осуществлялось путем назначений губернаторов (глав администраций) субъектов РФ. В последующем, с 1994 года по 1999 год, правовое положение главы субъекта РФ изменилось, поскольку данный исторический период характеризуется заменой процедуры назначения глав субъектов РФ на их выборы.

В 2005–2012 годах глав субъектов Российской Федерации назначали законодательные (представительные) органы субъектов РФ по предложению Президента Российской Федерации, однако

с 2012 года законодательство Российской Федерации вновь вернулось к системе выборов глав субъектов РФ населением соответствующего субъекта, при этом допускается возможность назначения главы субъекта РФ и представительным (законодательным) органом региона.

Таким образом, в довольно короткий период развития российской государственности правовое положение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации постоянно изменялось и находилось в зависимости от целого ряда субъективных и объективных факторов.

В научной литературе правовое положение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации традиционно характеризуется следующей триадой:

- во-первых, данное лицо выступает в качестве руководителя субъекта РФ;
- во-вторых, оно выступает в качестве руководителя исполнительной власти на территории субъекта РФ;
- в-третьих, указанное лицо является представителем региона на федеральном и межрегиональном уровнях.

В соответствии с действующей редакцией Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>45</sup> в настоящее время возможны два варианта избрания высшего должностного лица субъекта РФ:

- на прямых всеобщих выборах;
- законодательным органом субъекта РФ.

При этом выбор конкретного способа избрания закрепляется в конституции или в уставе соответствующего субъекта Российской Федерации.

Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ устанавливает ряд требований к кандидату на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации.

---

<sup>45</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 2. Ст. 171.

В частности, таким кандидатом может стать только гражданин Российской Федерации, достигший возраста 30 лет, обладающий, в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом, пассивным избирательным правом. Он не должен иметь гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина России на территории иностранного государства.

В течение двух лет со дня отрешения и до дня назначения выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации ранее отрешенный от этой должности Президентом Российской Федерации гражданин не может быть выдвинут на данную должность ни в одном субъекте РФ. Также гражданин, замещавший должность высшего должностного лица субъекта РФ и досрочно прекративший исполнение полномочий в связи с отставкой по собственному желанию или в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, не может быть выдвинут на данную должность ни в одном субъекте РФ.

При выдвижении кандидата на пост высшего должностного лица субъекта Российской Федерации предусмотрена процедура, получившая в литературе название «муниципальный фильтр»: выдвигаемое на должность главы субъекта РФ лицо должны поддержать от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований данного субъекта РФ. При этом необходимо отметить, что депутат представительного органа муниципального образования или избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования могут поддержать только одного кандидата, выдвинутого любой политической партией либо в порядке самовыдвижения.

Введение законодателем подобных ограничений предусмотрено для того, чтобы исключить выдвижение кандидатов, не известных широкой общественности, заведомо не компетентных в вопросах государственного управления.

Если избрание высшего должностного лица осуществляется представительный (законодательный) орган субъекта Российской Феде-

рации, то кандидаты на должность главы субъекта РФ для избрания представляются в этот орган Президентом Российской Федерации по итогам предложений политических партий.

При определении наименования должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в конституции или в уставе данного субъекта учитываются его исторические, национальные и иные традиции.

Таким образом, в наименовании должности главы субъекта Российской Федерации отражаются особенности территории, которую он возглавляет как высшее должностное лицо. При этом наименование должности главы субъекта РФ не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства — Президента Российской Федерации. То есть ни один субъект РФ не может использовать в наименовании должности своего высшего должностного лица слово «президент», поэтому наиболее распространенными наименованиями указанной должности стали такие: глава субъекта (республики), губернатор (как правило, в краях, областях, автономных округах и автономной области) и мэр (как правило, в городах федерального значения).

Нормативной основой закрепления правового статуса главы субъекта Российской Федерации являются положения Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, законов субъектов РФ и иные нормативно-правовые акты федерального и регионального уровней.

Следует отметить, что права и обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации носят не личный, а публично-правовой характер, и отказаться от их осуществления глава субъекта РФ не может, поскольку осуществляет права, а также выполняет обязанности не в своих личных интересах, а в интересах населения субъекта Федерации и государства в целом.

Вышеупомянутая система нормативных правовых актов наделяет высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации

многочисленными правами и обязанностями, однако исходя из указанной выше триады правового статуса главы субъекта РФ особо следует выделить следующее:

- данное должностное лицо представляет субъект РФ в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления;
- подписывает 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;
- обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ с иными его органами государственной власти, с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями;
- осуществляет иные права и исполняет обязанности в соответствии с конституцией (уставом) и законами субъекта РФ.

Обеспечение реальной возможности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации осуществлять свои права и исполнять обязанности во многом определяется наличием нормативно установленных гарантий деятельности главы субъекта РФ, в том числе — закреплением исчерпывающего перечня оснований для прекращения его полномочий. К таким основаниям ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» относит следующие:

- смерть высшего должностного лица субъекта РФ;
- отрешение высшего должностного лица субъекта РФ от должности Президентом Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия законодательным органом субъекта РФ;

- отставка высшего должностного лица субъекта РФ по собственному желанию;
- отрешение высшего должностного лица субъекта РФ от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных законом;
- признание высшего должностного лица субъекта РФ судом недееспособным или ограниченным дееспособным;
- признание высшего должностного лица субъекта РФ судом безвестно отсутствующим или объявление умершим;
- вступление в отношении высшего должностного лица субъекта РФ в законную силу обвинительного приговора суда;
- выезд высшего должностного лица субъекта РФ за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- утрата высшим должностным лицом субъекта РФ гражданства Российской Федерации, приобретение им гражданства иностранного государства либо получение вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства;
- отзыв высшего должностного лица субъекта РФ его избирателями.

Отзыв высшего должностного лица субъекта Российской Федерации возможен в связи с нарушением им федерального законодательства или законодательства субъекта РФ, если факт данного нарушения установлен соответствующим судом, а также в связи с неоднократным грубым, безуважительных причин неисполнением своих обязанностей, установленным соответствующим судом.

Отзыв признается состоявшимся, если за него проголосовало более половины от числа участников голосования, включенных в списки для голосования.

Правовое положение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации определено исходя из ст. 1 Конституции Российской Федерации, согласно которой Россия является федеративным государством. Соответственно в настоящее время сформирована двухуровневая парламентская система: при наличии в стране федерального пар-

ламента (Федерального собрания Российской Федерации) в субъектах Федерации действуют свои парламенты. Их статус, функции и организация деятельности в основном схожи со статусом, функциями и организацией деятельности Федерального собрания РФ и закреплены в конституциях республик и в уставах краев, областей, автономной области, автономных округов и приравненных к ним городов федерального значения.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти на данной территории. Наименование законодательного органа государственной власти субъекта РФ и структура этого органа устанавливаются конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом его исторических, национальных и иных традиций. При этом наименование указанного органа не может содержать словосочетаний, составляющих основу наименований федеральных органов государственной власти.

Именно поэтому в субъектах Российской Федерации органы законодательной государственной власти (в Российской Федерации таким органом является Федеральное собрание — парламент) называются по-разному: в Республике Адыгея это Государственный совет — Хасэ; в Республике Башкортостан — Государственное собрание — Курултай Республики Башкортостан; в Республике Карелия — Законодательное собрание Республики Карелия; в Алтайском крае — Алтайское краевое Законодательное собрание; в Забайкальском крае — Законодательное собрание Забайкальского края; в Вологодской области — Законодательное собрание Вологодской области; в Воронежской области — Воронежская областная дума; в Еврейской автономной области — Законодательное собрание Еврейской автономной области и т. д.<sup>46</sup>

Правовой статус законодательных органов государственной власти имеет свои особенности, которые заключаются, прежде

---

<sup>46</sup> См.: Правовой статус органа законодательной (представительной) власти субъектов Федерации // Студенческая библиотека онлайн : [сайт]. URL: [https://stud-books.net/579662/pravo/pravovoy\\_status\\_organa\\_zakonodatelnoy\\_predstavitelnoy\\_vlasti\\_subektov\\_federatsii](https://stud-books.net/579662/pravo/pravovoy_status_organa_zakonodatelnoy_predstavitelnoy_vlasti_subektov_federatsii) (дата обращения: 18.09.2018).

всего, в том, что только названные органы в полной мере являются субъектами власти, непосредственно представляющими население регионов, и только они вправе заниматься региональным законотворчеством по вопросам, относящимся к ведению субъектов Российской Федерации.

Правовой статус законодательных органов субъектов Российской Федерации основывается, прежде всего, на положениях Конституции Российской Федерации, которая определяет статус самих субъектов РФ. Среди норм, так или иначе определяющих полномочия указанных субъектов РФ, можно отметить ряд положений Конституции РФ (ст. 3–5, 10, 11, 15), нормы главы 3 «Федеральное устройство» Конституции РФ (ст. 71–73, 76, 77) и ряд иных статей (ст. 78, 118, 129 и др.).

Наряду с Конституцией Российской Федерации вопросы правового статуса законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации определяет Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В главе 2 настоящего Закона излагаются общие принципы организации законодательных органов субъекта РФ.

Законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации формируется исключительно путем выборов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Необходимо отметить, что не менее 25 процентов депутатов законодательного органа государственной власти субъекта РФ (в двухпалатном законодательном органе государственной власти субъекта РФ тоже не менее 25 %) депутатов одной из палат должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями (пропорциональная избирательная система). Однако данное положение не распространяется на выборы депутатов законодательных органов государственной власти городов федерального значения Москва и Санкт-Петербург, которые абсолютно свободны в данном вопросе и могут вообще не использовать пропорциональную избирательную

систему на выборах депутатов законодательных органов государственной власти.

В качестве примера можно привести Свердловскую область, в которой согласно ст. 6 Избирательного кодекса Свердловской области<sup>47</sup> из 50 депутатов Законодательного собрания 25 депутатов избираются по единому избирательному округу с использованием пропорциональной избирательной системы, а остальные — по одномандатным избирательным округам с использованием мажоритарной избирательной системы.

В Санкт-Петербурге в соответствии с положениями ч. 1 ст. 2 Закона «О выборах депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга»<sup>48</sup> все депутаты Законодательного собрания избираются по единому избирательному округу с использованием пропорциональной избирательной системы.

Вопросы определения структуры законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации находятся преимущественно в ведении самих регионов. Причем региональный законодатель в каждом конкретном субъекте РФ по-своему определяет соотношение конституционного (уставного), законодательного или подзаконного (регламентарного) регулирования данного вопроса. Тем не менее во внутреннем строении законодательного органа субъекта РФ традиционно принято выделять следующие звенья:

- палаты;
- руководящие органы (единоличные и коллегиальные);
- депутатские объединения (фракции и депутатские группы);
- комитеты и комиссии;
- аппарат.

Нельзя не отметить, что в настоящее время двухпалатные законодательные органы государственной власти в субъектах Российской Федерации отсутствуют. Ранее бикамерализм законодательных органов закреплялся в Свердловской области и нескольких респуб-

---

<sup>47</sup> См.: Собрание законодательства Свердловской области. 2003. № 3. Ст. 219.

<sup>48</sup> См.: Закон Санкт-Петербурга от 17 февраля 2016 года № 81-6 «О выборах депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips> (дата обращения: 17.09.2018).

ликах (Карелии, Башкортостане, Адыгее, Тыве, Чечне и Кабардино-Балкарии).

В связи со значительным объемом полномочий законодательных органов субъектов Российской Федерации в науке не сложилось единого подхода к классификации компетенции названных органов. Некоторые авторы компетенцию законодательных органов субъектов РФ разделяют на полномочия:

- законотворческие;
- представительные;
- контрольные;
- учредительные.

При этом их можно условно сгруппировать на формальные (процедурные) полномочия и полномочия материальные (содержательные).

К первым будут отнесены законотворческие полномочия как форма выражения воли населения, а также полномочия учредительные, поскольку они носят во многом процессуальный характер, характер регламентации деятельности самого законодательного собрания и некоторых других органов, создаваемых внутри него и за его пределами.

Вторые полномочия — представительные, поскольку их реализация есть основа и смысл законодательной деятельности, а также контрольные, так как они, по сути, определяют положение представительного органа в системе разделения властей, рычаги воздействия на другие ветви власти и тем самым служат гарантией независимости органа и работы механизма представительной демократии<sup>49</sup>.

Например, А. В. Нечкин полномочия законодательного органа субъекта Российской Федерации разделяет на 5 групп<sup>50</sup>.

1. Законодательные и бюджетно-хозяйственные полномочия законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации:

<sup>49</sup> См.: Правовой статус органа законодательной (представительной) власти субъектов Федерации.

<sup>50</sup> См.: Нечкин А. В. Организация государственной власти в субъектах РФ. Курс лекций. Екатеринбург, 2017. 130 с.

- данный орган принимает конституцию субъекта РФ и поправки к ней, если иное не установлено самой конституцией субъекта РФ, но во всех случаях принимает устав субъекта РФ и поправки к нему;
- осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в пределах полномочий субъекта;
- утверждает бюджет субъекта РФ и отчет о его исполнении;
- утверждает бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта РФ;
- утверждает программы социально-экономического развития субъекта РФ;
- устанавливает порядок управления и распоряжения собственностью субъекта РФ;
- устанавливает налоги и сборы, установление которых отнесено федеральным законом к ведению субъекта РФ, а также порядок их взимания;
- устанавливает порядок назначения и проведения референдума субъекта РФ, а также порядок проведения выборов в законодательный орган государственной власти субъекта РФ, порядок проведения выборов высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) либо порядок его избрания депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и порядок его отзыва.

2. В сфере государственного строительства законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации имеет следующие полномочия:

- устанавливает административно-территориальное устройство субъекта РФ и порядок его изменения;
- утверждает соглашение об изменении границ субъекта РФ;
- устанавливает систему исполнительных органов государственной власти субъекта РФ;
- одобряет проект договора о разграничении полномочий;
- утверждает заключение и расторжение договоров субъекта РФ;
- назначает выборы в законодательный орган государственной власти субъекта РФ, выборы высшего должностного лица субъекта

РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) либо оформляет решение об избрании высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) депутатами законодательного органа государственной власти субъекта РФ;

— назначает голосование по отзыву высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);

— назначает референдум субъекта РФ.

3. Кадровые полномочия законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации:

— данный орган назначает на должность и освобождает от должности отдельных должностных лиц субъекта РФ или дает согласие на таковые;

— назначает на должность судей конституционного (уставного) суда субъекта РФ.

4. Контрольные полномочия законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации:

— данный орган заслушивает ежегодные отчеты высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ;

— принимает решение о недоверии (доверии) высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), а также решение о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти субъекта РФ, в назначении которых на должность этот законодательный (представительный) орган государственной власти принимал участие;

— осуществляет наряду с другими уполномоченными на то органами контроль над соблюдением и исполнением законов субъекта РФ, исполнением бюджета субъекта РФ, исполнением бюджетов

территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта РФ, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта.

5. Иные полномочия, если они установлены конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

К таковым можно отнести, например, предусмотренное ч. 3 ст. 31 Устава Свердловской области<sup>51</sup> право Законодательного собрания Свердловской области согласовывать представление Генерального прокурора Российской Федерации о назначении на должность прокурора Свердловской области, а также право назначать представителей общественности в квалификационной коллегии судей Свердловской области.

Статья 9 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливает исчерпывающий перечень оснований для досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, а именно:

- принятие решения о самороспуске;
- роспуск указанного органа высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);
- вступление в силу решения, соответственно, верховного суда республики, суда края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов законодательного органа государственной власти субъекта РФ, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;
- роспуск указанного органа Президентом Российской Федерации.

По предметам, отнесенным к ведению субъектов Российской Федерации, а также к совместному ведению с Российской Федерации

---

<sup>51</sup> См.: Ведомости Свердловской областной думы. 1995. № 5 (специальный выпуск).

цией, законодательные органы субъектов РФ вправе принимать правовые акты. К ним относятся конституции (уставы) субъектов РФ, законы субъектов РФ, постановления и иные акты.

В соответствии со ст. 76 Конституции Российской Федерации акты, принимаемые законодательным органом субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения с Российской Федерацией, не могут противоречить федеральным законам, а в случае выявления такого противоречия приоритет имеет федеральный закон.

Правовой статус высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации является одной из обязательных структурных единиц системы исполнительной власти субъектов РФ. Определяя понятие, место и роль высшего исполнительного органа государственной власти в субъектах РФ, правоведы чаще всего выделяют следующие его ключевые признаки<sup>52</sup>:

- данный орган возглавляет систему органов исполнительной власти субъекта РФ;
- входит в единую систему исполнительной власти в РФ;
- постоянно действующий;
- орган общей компетенции;
- распространяет свою деятельность на всю территорию субъекта РФ;
- обладает правами юридического лица.

Большая часть названных признаков отражена в Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Иные особенности отражены в отдельных конституциях или уставах субъектов Российской Федерации, но в совокупности они образуют единую цельную систему признаков высшего исполнительного органа государственной власти в субъектах РФ.

---

<sup>52</sup> См.: Административно-правовой статус высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ // Мир знаний : [сайт]. URL: <http://mirznanii.com/a/35868-2/administrativno-pravovoy-status-vysshego-ispolnitelnogo-organa-gosudarstvennoy-vlasti-subekta-rf-2> (дата обращения: 18.09.2018).

Основной задачей данного органа является обеспечение исполнения Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Наименование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его структура и порядок формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта РФ с учетом его исторических, национальных и иных традиций.

Например, в Москве правительство города возглавляет мэр. В указанное правительство входят мэр, заместители мэра (в том числе первые) и министры правительства города. Заместители мэра в правительстве Москвы (в том числе первые) и министры правительства города назначаются на должность и освобождаются от должности мэром (ч. 1, 3 и 4 ст. 44 Устава города Москвы<sup>53</sup>).

В Республике Саха (Якутия) глава республики возглавляет исполнительную власть и с согласия Государственного собрания (Ил Тумэн) назначает на должность председателя правительства республики и его заместителей, а также отдельных министров [ч. 1 ст. 68 и п. 7 и 8 ч. 1 ст. 72 Конституции Республики Саха (Якутии)]<sup>54</sup>.

В связи с тем, что высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации реализует, прежде всего, свои полномочия, причем на территории данного субъекта, финансирование этого органа и возглавляемых им органов исполнительной власти осуществляется за счет средств бюджета соответствующего субъекта РФ.

Основные полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации закреплены в ст. 21 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (предста-

---

<sup>53</sup> См.: Ведомости Московской городской думы. 1995. № 4 // Московская городская дума : официальный сайт. URL: <https://duma.mos.ru/ru/187/page/ustav-goroda-moskvyi> (дата обращения: 18.09.2018).

<sup>54</sup> См.: Сборник законов Республики Саха (Якутия). Якутск, 1992. Ст. 90.

вительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»:

- осуществление в пределах своих полномочий мер по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина;
- охрана собственности и общественного порядка, противодействие терроризму и экстремизму, борьба с преступностью;
- осуществление мер по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств;
- предотвращение ограничений прав и дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности;
- сохранение и развитие этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории субъекта РФ, их языков и культуры;
- осуществление мер по защите прав национальных меньшинств, социальной и культурной адаптации мигрантов;
- профилактика межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечение межнационального и межконфессионального согласия;
- разработка для представления высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в законодательный орган государственной власти субъекта РФ проекта бюджета субъекта РФ;
- предоставление проектов и программ социально-экономического развития субъекта РФ и др.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в рамках реализации своих полномочий вправе принимать собственные правовые акты, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам, подзаконным федеральным правовым актам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации и обязательны для исполнения на всей территории последнего.

Анализ современного регионального законодательства позволяет сделать вывод, что пока не выработан единообразный подход

к формированию высшего исполнительного органа государственной власти в субъектах Российской Федерации. В основном различия выражаются в уровне участия высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и законодательного органа государственной власти в формировании высшего исполнительного органа государственной власти в субъекте РФ.

Например, в соответствии со ст. 42 Устава Свердловской области<sup>55</sup> губернатор Свердловской области является высшим должностным лицом Свердловской области, руководит правительством Свердловской области и возглавляет систему исполнительных органов государственной власти Свердловской области. В соответствии со ст. 49–52 того же Устава Свердловской области правительство Свердловской области является высшим постоянно действующим исполнительным органом государственной власти Свердловской области. Оно состоит из губернатора Свердловской области и членов правительства Свердловской области, к которым относятся первые заместители губернатора Свердловской области, заместители губернатора Свердловской области и иные члены правительства Свердловской области, количество которых устанавливается губернатором Свердловской области.

Первые заместители губернатора Свердловской области назначаются на должность губернатором Свердловской области с согласия Законодательного собрания Свердловской области. Заместители губернатора Свердловской области и иные члены правительства Свердловской области назначаются на должность губернатором Свердловской области.

Руководители уполномоченных исполнительных органов государственной власти Свердловской области в сферах финансов и социальной защиты населения, основного органа по управлению государственным имуществом Свердловской области назначаются на должность с согласия Законодательного собрания Свердловской области.

---

<sup>55</sup> Устав Свердловской области (с изменениями и дополнениями) // Консорциум Кодекс: электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/895280236> (дата обращения: 08.08.2018).

ской области. Все без исключения органы государственной власти субъекта Российской Федерации в рамках реализации своих функций и полномочий вынуждены активно взаимодействовать между собой.

В соответствии с положениями Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законодательный орган государственной власти субъекта РФ вправе выразить недоверие руководителям органов исполнительной власти субъекта РФ, в назначении которых на должность он принимал участие.

Руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации вправе обратиться в законодательный орган государственной власти субъекта РФ с предложением о внесении изменений и (или) дополнений в постановления законодательного органа государственной власти субъекта РФ либо об их отмене, а также вправе обжаловать указанные постановления в судебном порядке.

Примером взаимодействия органов государственной власти в субъектах Российской Федерации является тот факт, что на заседаниях органов исполнительной власти субъектов РФ вправе присутствовать депутаты либо (по поручению законодательного органа государственной власти субъекта РФ или его председателя) работники аппарата законодательного органа государственной власти субъекта РФ.

Итак, в каждом сегменте управления имеются свои полномочия и свои зоны ответственности для каждого органа государственной власти в субъектах Российской Федерации. С другой стороны, разработаны результативные механизмы взаимодействия и взаимоподдержки между органами государственной власти в субъектах РФ в целях наиболее эффективного исполнения возложенных на субъект РФ полномочий. Данное обстоятельство в конечном итоге должно приводить к повышению уровня и качества жизни населения, проживающего на территории субъекта РФ.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. Назовите основы статуса главы субъекта Российской Федерации.
2. Какие нормативные акты регулируют статус и полномочия главы субъекта Российской Федерации?
3. Укажите полномочия главы субъекта Российской Федерации.
4. Каким образом глава субъекта Российской Федерации взаимодействует с иными органами государственной власти субъекта РФ?
5. На каких основаниях прекращаются полномочия главы субъекта Российской Федерации?
6. Назовите основы статуса представительного органа субъекта Российской Федерации.
7. Как формируется представительный орган субъекта Российской Федерации и какова его структура?
8. В каких случаях представительный орган субъекта Российской Федерации подлежит роспуску?
9. Перечислите контрольные полномочия представительного органа субъекта Российской Федерации.
10. В отношении каких органов и организаций осуществляется парламентский контроль в субъекте Российской Федерации?
11. Назовите основы статуса высшего коллегиального органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.
12. Опишите порядок формирования высшего коллегиального органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.
13. Какими полномочиями обладает высший коллегиальный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации?
14. Что представляют собой формы взаимодействия высшего коллегиального органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации и иных органов государственной власти субъектов РФ?

## Глава 7

# ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В соответствии со ст. 3, 12, 32, 130 и 131 Конституции Российской Федерации местное самоуправление признается и гарантируется в качестве одной из основ конституционного строя нашей страны. Местное самоуправление является необходимой и обязательной составной частью единого механизма народовластия, обладает самостоятельностью в пределах своих полномочий, обеспечивает права и обязанности граждан, связанные с их участием непосредственно, а органы местного самоуправления *не входят в систему органов государственной власти*<sup>56</sup>.

В ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» федеральным законодателем дано легальное понятие местного самоуправления. Местное самоуправление — это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая

---

<sup>56</sup> По этому вопросу см. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 27 июня 2013 года. № 15-П по делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А. В. Дубкова // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201307020002> (дата обращения: 18.09.2018).

в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, 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.

Таким образом, наряду с населением муниципальных образований органы местного самоуправления призваны в пределах, установленных законодательством, решать вопросы местного значения в интересах населения с учетом конкретных исторических и иных особенностей территории.

Часть 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации закрепляет право населения муниципальных образований самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления, которая формируется исходя из общих принципов организации местного самоуправления, закрепленных в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Согласно ст. 34 названного федерального закона *структур* органов местного самоуправления составляют:

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

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительско-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных данным федеральным законом.

Рассмотрим правовое положение каждого из заявленных органов местного самоуправления.

Понятие «глава муниципального образования» впервые было введено в оборот Федеральным законом от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>57</sup>. Указанный закон устанавливал самые общие положения, касающиеся определения правового статуса главы муниципального образования, поскольку должность главы муниципального образования рассматривалась как возможная, но не обязательная в структуре органов местного самоуправления.

В действующем федеральном законе о местном самоуправлении глава муниципального образования определен уже как *высшее должностное лицо муниципального образования, наделенное уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (ч. 1 ст. 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).*

Особенностью правового положения указанного должностного лица является установление общего запрета на одновременное исполнение главой муниципального образования полномочий председателя представительного органа муниципального образования и полномочий главы местной администрации, хотя есть и некоторые исключения.

Обращаясь к вопросам, связанным с замещением должности главы муниципального образования, Конституционный суд Российской Федерации указал, что Конституция Российской Федерации не называет непосредственно главу муниципального образования в числе избираемых населением напрямую органов и должностных лиц публичной власти и не определяет какой-либо иной конкретный порядок замещения этой должности, что предполагает необходимость законодательного регулирования (Определение Конституционного суда Российской Федерации от 29 сентября 2011 года № 1319-О-О)<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

<sup>58</sup> См.: КонсультантПлюс : [сайт]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571) (дата обращения: 25.08.2018).

Именно поэтому ст. 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>59</sup> предусматривает возможность замещения должности главы муниципального образования несколькими способами:

- путем избрания на муниципальных выборах;
- путем избрания представительным органом муниципального образования из своего состава;
- путем избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

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

При избрании главы муниципального образования на муниципальных выборах указанное лицо либо входит в состав представительного органа муниципального образования и осуществляет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию.

Если глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава, то он осуществляет полномочия председателя представительного органа либо возглавляет местную администрацию.

Если глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, то указанное лицо возглавляет местную администрацию.

Глава муниципального образования для реализации своей компетенции наделен следующими исключительными полномочиями:

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

---

<sup>59</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

- подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;
- издает в пределах своих полномочий собственные правовые акты;
- может требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;
- обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Перечисленные полномочия главы муниципального образования не могут быть переданы иным органам и должностным лицам местного самоуправления.

На главу муниципального образования распространяются запреты и ограничения, установленные:

- Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»;
- Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

В частности, высшему должностному лицу муниципального образования, осуществляющему свои полномочия на постоянной основе, запрещено:

- заниматься предпринимательской деятельностью;
- состоять членом правления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии

с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

— заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности (при этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации);

— входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации, и т. д.

Конституция Российской Федерации не исключает введения федеральным законодателем — в целях поддержания конституционного режима законности при осуществлении местного самоуправления и защиты прав граждан, в том числе права на осуществление местного самоуправления, защиты от возможных злоупотреблений своими полномочиями со стороны органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления — адекватных мер ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления включая досрочное прекращение их полномочий (Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 16 октября 1997 года № 14-П).

В соответствии с ч. 6. ст. 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случаях:

- смерти;
- отставки по собственному желанию;
- удаления в отставку в соответствии со ст. 74.1 данного федерального закона;

- отрешения от должности в соответствии со ст. 74 данного федерального закона;
- признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- вступления в отношении главы муниципального образования в законную силу обвинительного приговора суда;
- выезда главы муниципального образования за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- прекращения главой муниципального образования гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;
- приобретения главой муниципального образования гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;
- отзыва избирателями;
- установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;
- преобразования муниципального образования, осуществляемого в соответствии с ч. 3, 3.2, 4–6, 6.1, 6.2, 7, 7.1, 7.2 ст. 13 данного федерального закона, а также в случае упразднения муниципального образования;
- утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;
- увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие

изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

Таким образом, глава муниципального образования — это самостоятельный субъект муниципальных правовых и иных правоотношений, и он ни в коем случае не является «родовым понятием для обозначения высшего должностного лица»<sup>60</sup> либо «титулом, который присваивается уставом муниципального образования или избранному населением главе местной администрации, или спикеру представительного органа»<sup>61</sup>.

В силу ст. 130 Конституции Российской Федерации и корреспондирующего ей п. 2 ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления, положения которых конкретизированы в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 1 ст. 2, ч. 1 и 2 ст. 34, ст. 35), представительный орган местного самоуправления выполняет особую роль в механизме муниципальной власти. Это выражается в выявлении и согласованном выражении через указанный орган волеизъявления местного сообщества, осуществление представительным органом местного самоуправления возложенных на него действующим законодательством нормотворческой, контрольной и иных публичных функций от имени и в интересах населения муниципального образования<sup>62</sup>.

Таким образом, представительный орган местного самоуправления можно определить как выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения

---

<sup>60</sup> Кудилинский М.Д., Шевелева Н.А. Муниципальное право. Санкт-Петербург, 2005. С. 128–129.

<sup>61</sup> Сергеев А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. Москва, 2006. С. 135.

<sup>62</sup> По этому вопросу см. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 26 июня 2014 года № 19-П по делу о проверке конституционности положений части 18 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункта 4 статьи 10 и пункта 2 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 3 статьи 7 закона Ивановской области «О муниципальных выборах» в связи с жалобой граждан А. В. Ерина и П. В. Лебедева // Официальный интер-

муниципального образования и принимать от его имени решения, которые обязательны к исполнению на территории муниципального образования. Представительный орган является обязательным органом в структуре органов местного самоуправления любого муниципального образования, поскольку именно через указанный орган жители муниципального образования могут реализовать свое конституционное право на местное самоуправление.

Исключение законодатель предусмотрел для поселений, где численность жителей, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек, в таких случаях 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.

Порядок формирования представительного органа местного самоуправления зависит от вида муниципального образования и устанавливается уставом данного муниципального образования.

Например, представительный орган муниципального района:

1) может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной, независимо от численности населения поселения, нормой представительства;

2) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, при этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района.

В соответствии со ст. 25 Устава муниципального образования «город Екатеринбург»<sup>63</sup> Екатеринбургская городская дума состоит из 36 депутатов, при этом 18 депутатов городской думы избираются по одномандатным избирательным округам, образуемым на тер-

---

нет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201406270004> (дата обращения: 18.09.2018).

<sup>63</sup> См.: Вечерний Екатеринбург. 1995. 16 окт. № 10.

ритории муниципального образования, а остальные 18 депутатов — по единому избирательному округу, включающему в себя всю территорию муниципального образования, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями. Депутаты Екатеринбургской городской думы избираются на муниципальных выборах на 5-летний срок.

Общая численность депутатов представительного органа муниципальных образований зависит от численности проживающего на территории муниципального образования населения. Если численность населения муниципального образования менее 1 000 человек, то численность депутатов представительного органа муниципального образования не может быть менее 7 человек, а при численности населения свыше 500 000 человек — менее 35 человек.

Компетенция представительного органа местного самоуправления определяется его правовым статусом как выборного органа местного самоуправления и его целевым назначением в структуре муниципального управления. Правовой статус органа местной публичной власти обеспечивает ему ведущую роль в создании нормативно-правовой основы функционирования муниципальной организации местного самоуправления.

Компетенция представительного органа муниципального образования направлена на реализацию такой системы местного самоуправления в муниципальном образовании, которая, с одной стороны, обеспечивает максимально эффективное использование потенциала муниципального образования и его жителей, а с другой — создает условия для эффективного решения вопросов жизнедеятельности местного сообщества.

Компетенцию представительного органа муниципального образования традиционно разделяют на два уровня: на исключительную компетенцию и иную компетенцию.

В исключительной (не передаваемой иным органам и должностным лицам) компетенции представительного органа муниципального образования находятся:

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;

- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- утверждение стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 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;
- определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
- определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- контроль над осуществлением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;
- принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку;
- утверждение правил благоустройства территории муниципального образования.

Иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, а также уставами муниципальных образований.

Статья 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает основания для досрочного прекращения полномочий.

В научной литературе под досрочным прекращением полномочий представительного органа муниципального образования

понимается досрочное прекращение прав и обязанностей представительного органа муниципального образования по решению вопросов местного значения<sup>64</sup>.

Полномочия представительного органа муниципального образования независимо от порядка его формирования могут быть прекращены досрочно:

- в порядке и по основаниям, которые предусмотрены ст. 73 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о самороспуске;
- в случае вступления в силу решения соответствующего суда о неправомочности состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;
- в случае преобразования муниципального образования, осуществляемого в соответствии с ч. 3, 3.2, 4–6, 6.1, 6.2, 7, 7.1, 7.2 ст. 13 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также в случае упразднения муниципального образования;
- в случае утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;
- в случае увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

Уставом муниципального образования может быть предусмотрено досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования в случае нарушения срока издания муниципального правового акта, требуемого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления граждан.

---

<sup>64</sup> См.: Курманов М. М. Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования // Мудрый юрист : [сайт]. URL: <https://wisel-awyer.ru/poleznoe/7319-dosrochnoe-prekrashhenie-polnomochij-predstavitelnogo-organa-municipalnogo-obrazovaniya> (дата обращения: 18.09.2018).

Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования неминуемо влечет и досрочное прекращение полномочий его депутатов.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местная администрация определена как один из обязательных органов местного самоуправления и достаточно подробно изложен порядок организации и деятельности данного органа и его руководителя.

В соответствии со ст. 37 данного федерального закона местная администрация (исполнительско-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоличия. Главой местной администрации может являться либо глава муниципального образования, либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

Глава местной администрации независимо от порядка его назначения призван обеспечивать законность деятельности местной администрации в целом и каждого ее структурного подразделения в частности, а также надлежащее исполнение всех возложенных на местную администрацию полномочий на основе субординации. Следовательно, глава местной администрации несет всю полноту персональной ответственности за допускаемые местной администрацией нарушения законодательства Российской Федерации, в том числе и за нарушение прав и свобод человека и гражданина, а также иных охраняемых законом публичных интересов.

Также глава местной администрации должен соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О про-

тиводействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

Согласно ч. 8 ст. 37 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. Например, структура Администрации муниципального образования «город Первоуральск» была утверждена решением Первоуральской городской думы от 21 декабря 2017 года № 52<sup>65</sup>.

Действующее законодательство о местном самоуправлении предусматривает достаточно широкий спектр видов и уровней муниципальных образований с различным числом жителей и различными масштабами территорий муниципальных образований.

В связи с этим невозможно обозначить единый порядок формирования структуры местной администрации, организации и деятельности местной администрации. В больших муниципальных образованиях аппарат местной администрации включает не один десяток подразделений, в которых работают сотни муниципальных служащих и технический персонал.

Например, в 2014 году в отраслевых (функциональных) органах Администрации города Екатеринбурга работало 950 муниципальных служащих, а в территориальных органах (администрациях районов Екатеринбурга) — 630 муниципальных служащих<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> См.: Городской округ Первоуральск : официальный сайт. URL: <http://prvadm.ru/struktura-administracii/> (дата обращения: 20.08.2018).

<sup>66</sup> См.: Информационный портал Екатеринбурга : [сайт]. URL: <http://www.ekburg.ru/officially/info/7439/> (дата обращения: 20.08.2018).

На формирование структуры местной администрации оказывают влияние несколько факторов, которые традиционно упоминаются в специальной литературе.

1. *Тип муниципального образования*. От типа муниципального образования зависит объем вопросов местного значения, а соответственно зависят и полномочия по их решению, в том числе и местной администрации. У поселений количество вопросов местного значения существенно меньше, чем, например, у городских округов, соответственно и структура местной администрации городского округа значительно сложнее и многочисленнее, чем структура администрации поселения.

В научной литературе традиционно выделяют шесть групп вопросов, которые входят в компетенцию местной администрации:

- вопросы социально-экономического развития территории;
- вопросы муниципального хозяйства;
- финансовые вопросы;
- социальные вопросы;
- административно-организационные вопросы;
- вопросы исполнения переданных государственных полномочий.

Последняя группа вопросов может решаться только такими муниципальными образованиями, как муниципальный район и городской округ, которые в соответствии с главой 43 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» могут быть наделены федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации отдельными государственными полномочиями.

2. *Цели и задачи социально-экономического развития муниципального образования*. Обычно они формируются в планах стратегического развития муниципальных образований. Так, например, в Екатеринбурге в настоящее время действует Стратегический план развития муниципального образования «город Екатеринбург» до 2020 года, утвержденный решением Екатеринбургской городской думы от 26 октября 2010 года. № 67/30.

3. *Размер территории муниципального образования, численность и состав населения*. Чем крупнее муниципальное образование, чем

больше насыщена его территории населением, объектами промышленности, инфраструктуры, тем более сложной и динамичной будет предполагаться структура местной администрации с наличием в ней функциональных (отраслевых) и территориальных единиц.

*4. Географические, природные, демографические, исторические местные особенности.* Эти особенности оказывают влияние на состав и численность прежде всего функциональных и отраслевых органов местных администраций (традиционно подразделения местной администрации классифицируют на функциональные, отраслевые и территориальные органы).

Функциональными органами называют такие подразделения местной администрации, которые выполняют задачи применительно ко всем отраслям местного хозяйства (например, департамент финансов местной администрации).

Отраслевыми органами считаются структурные единицы местной администрации, отвечающие за положение дел в конкретной отрасли на данной территории (департамент образования, департамент управления жилищно-коммунальным хозяйством местной администрации и др.).

К территориальным органам местной администрации относят такие структурные единицы, которые несут ответственность за управление частями территории муниципального образования (например, в большом городе, поделенном на районы, это районные администрации). Но необходимо отметить, что наделение территориальных, функциональных и отраслевых органов местных администраций статусом юридического лица вовсе не означает, что указанные органы становятся органами местного самоуправления.

В целом структура местной администрации представляет собой динамичную систему, которая по мере изменения стоящих перед муниципальным образованием задач, условий жизни граждан, других факторов подвергается изменениям и дополнениям.

Полномочия местной администрации на основе федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации определяются представительным органом местного самоуправления путем закрепления соответствующего перечня полномочий в уставе муниципального образования. В ст. 37 Устава муници-

пального образования «город Екатеринбург» закреплен перечень из 19 полномочий Администрации города, среди которых можно выделить следующие:

- обеспечение составления проекта бюджета муниципального образования и исполнение бюджета муниципального образования, а также составление бюджетной отчетности;
- установление порядка принятия решений о разработке муниципальных программ, порядка формирования муниципальных заданий;
- осуществление муниципальных заимствований, выдача муниципальных гарантит, управление муниципальным долгом;
- разработка и утверждение прогноза социально-экономического развития муниципального образования;
- разработка порядка владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, и др.

Таким образом, правовое положение местной администрации, включающее в себя полномочия, организационную структуру и иные элементы, играет важную роль в качественном решении вопросов местного значения конкретного муниципального образования, в управлении местным хозяйством и муниципальным образованием в целом.

Контрольно-счетный орган муниципального образования выступает особым институтом внешнего муниципального финансово-контроля, который позволяет принимать ответственные решения об эффективном использовании финансово-экономических потенциалов муниципальных образований и контролировать их законное и эффективное использование.

В соответствии с ч. 2 ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований основывается на Конституции Российской Федерации и осуществляется названным федеральным законом, Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской

Федерации и муниципальных образований»<sup>67</sup>, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

Представительный орган муниципального образования вправе образовать контрольно-счетный орган муниципального образования. Создание этого органа местного самоуправления отнесено к дискреционным полномочиям самого муниципального образования, является его правом, но не обязанностью. Данный вывод подтверждается и положениями Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», который также не устанавливает каких-либо правовых норм, которые обязывали бы каждое муниципальное образование формировать у себя контрольно-счетный орган в качестве самостоятельного органа местного самоуправления.

В то же время вступление в силу Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» разрешило наконец-то неопределенность в вопросе о месте контрольно-счетных органов муниципальных образований в системе органов местного самоуправления.

Однако в настоящее время отсутствует законодательная возможность нахождения муниципальных контрольно-счетных органов как органов внешнего муниципального финансового контроля в составе аппаратов представительных органов местного самоуправления.

В ст. 4 вышеуказанного Федерального закона № 6-ФЗ закреплены единые принципы деятельности контрольно-счетных органов вне зависимости от уровня публичной власти. В числе этих принципов присутствует принцип независимости, в том числе и организационной, и функциональной, что невозможно соблюсти при нахождении муниципальных контрольно-счетных органов в составе аппаратов представительных органов местного самоуправления.

Невозможность вхождения муниципальных контрольных органов в состав какого-либо иного органа местного самоуправления

---

<sup>67</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 903.

определяется еще и тем фактом, что исходя из положений Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 1 ст. 2 и ч. 1 ст. 34) одним из основных признаков органов местного самоуправления является наличие у него собственных полномочий по решению вопросов местного значения.

Помимо контрольно-счетного органа муниципального образования названный закон о местном самоуправлении не предусматривает возможности создания иных органов местного самоуправления, осуществляющих полномочия внешнего муниципального финансового контроля.

С точки зрения эффективности функционирования муниципальных контрольно-счетных органов нельзя согласиться с диспозитивностью ч. 8 ст. 3 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», согласно которой контрольно-счетный орган муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования может обладать правами юридического лица.

Таким образом, в отличие от контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, которые в силу закона обязаны иметь статус юридического лица, контрольно-счетные органы муниципальных образований могут обладать таким статусом только в случае наличия соответствующего положения в уставе муниципального образования и (или) в нормативном правовом акте представительного органа муниципального образования.

Необходимо отметить, что при отсутствии у контрольно-счетного органа муниципального образования статуса юридического лица возможно возникновение проблем с финансированием указанного органа<sup>68</sup>. Так, в соответствии с ч. 9 ст. 34 Федерального закона

---

<sup>68</sup> См.: Кожевников О. А. Спорные вопросы правового статуса муниципальных контрольно-счетных органов в России // Мудрый юрист : [сайт]. URL: <https://wise-lawyer.ru/poleznoe/59227-spornye-voprosy-pravovogo-statusa-municipalnykh-kontrolno-schetnykh> (дата обращения: 20.08.2018).

от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» финансовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований.

Перечень участников бюджетного процесса приведен в ст. 152 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Физические лица, а также иные субъекты, не имеющие статуса юридического лица, в данном перечне не указаны. В связи с этим ставится под сомнение возможность финансирования контрольно-счетного органа муниципального образования, не имеющего статуса юридического лица, за счет средств местного бюджета, так как указанный орган не является участником бюджетного процесса, и нормы Бюджетного кодекса РФ к таким субъектам не применяются.

В соответствии с ч. 2 ст. 9 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» к полномочиям контрольно-счетного органа муниципального образования относятся:

- контроль над исполнением местного бюджета;
- экспертиза проектов местного бюджета;
- внешняя проверка годового отчета об исполнении местного бюджета;
- организация и осуществление контроля над законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств местного бюджета, а также средств, получаемых местным бюджетом из иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- контроль над соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, в том числе охранными результатами интеллектуальной деятельности и средствами индивидуализации, принадлежащими муниципальному образованию;
- оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств местного бюджета, а также оценка законности предоставления муници-

пальных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств местного бюджета и имущества, находящегося в муниципальной собственности;

— финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных правовых актов (включая обоснованность финансово-экономических обоснований) в части, касающейся расходных обязательств муниципального образования, а также муниципальных программ;

— анализ бюджетного процесса в муниципальном образовании и подготовка предложений, направленных на его совершенствование;

— подготовка информации о ходе исполнения местного бюджета, о результатах проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и направление такой информации в представительный орган муниципального образования и главе муниципального образования;

— участие в пределах полномочий в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции;

— иные полномочия в сфере внешнего муниципального финансового контроля, установленные федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом и нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Контрольно-счетные органы муниципальных образований вправе осуществлять муниципальный финансовый контроль в отношении органов местного самоуправления и муниципальных органов, муниципальных учреждений, муниципальных унитарных предприятий соответствующего муниципального образования, а также иных организаций вне зависимости от их организационно-правовой формы и принадлежности, если они используют имущество, находящееся в муниципальной собственности соответствующего муниципального образования; в отношении юридических лиц путем осуществления проверки соблюдения ими условий получения субсидий, кредитов, гарантий за счет средств местного бюджета.

Формами осуществления муниципального финансового контроля являются контрольные и экспертно-аналитические меропри-

ятия. При проведении контрольного мероприятия контрольно-счетным органом составляется соответствующий акт, который доводится до сведения руководителей проверяемых органов и организаций. На основании акта контрольно-счетным органом составляется отчет. При проведении экспертно-аналитического мероприятия контрольно-счетным органом составляются отчет или заключение.

При осуществлении внешнего муниципального финансового контроля должностные лица контрольно-счетных органов не вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность проверяемых органов и организаций, а также разглашать информацию, полученную при проведении контрольных мероприятий, предавать гласности свои выводы до завершения контрольных мероприятий и составления соответствующих актов и отчетов. Они обязаны сохранять государственную, служебную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну, ставшую им известной при проведении в проверяемых органах и организациях контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, объективно проводить контрольные и экспертно-аналитические мероприятия и достоверно отражать их результаты в соответствующих актах, отчетах и заключениях контрольно-счетного органа.

Контрольно-счетные органы муниципальных образований обладают определенными механизмами принуждения в случае обнаружения нарушений бюджетного законодательства. По результатам проведения контрольных мероприятий контрольно-счетные органы муниципальных образований вправе вносить в органы местного самоуправления и муниципальные органы, проверяемые органы и организации и их должностным лицам представления для их рассмотрения и принятия мер по устранению выявленных нарушений и недостатков, предотвращению нанесения материального ущерба муниципальному образованию или возмещению причиненного вреда, по привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях, а также мер по пресечению, устраниению и предупреждению нарушений.

Адресат представления в течение одного месяца со дня его получения обязан уведомить в письменной форме контрольно-счетный

орган муниципального образования о принятых по результатам рассмотрения представления решениях и мерах.

В тех случаях, когда выявляются нарушения, требующие безотлагательных мер по их пресечению и предупреждению, а также в случае воспрепятствования проведению должностными лицами контрольно-счетных органов муниципальных образований контрольных мероприятий названные органы вправе направить в органы государственной власти и в государственные органы субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления и муниципальные органы, проверяемые органы и организации и их должностным лицам соответствующее предписание. При этом такое предписание контрольно-счетного органа муниципального образования должно в обязательном порядке содержать указание на конкретные допущенные нарушения и конкретные основания вынесения предписания. Предписание контрольно-счетного органа муниципального образования подлежит исполнению в установленные в нем сроки.

В случае, если при проведении контрольных мероприятий выявлены факты незаконного использования средств бюджета субъекта Российской Федерации и (или) местного бюджета, а также средств бюджета территориального государственного внебюджетного фонда субъекта РФ, в которых усматриваются признаки преступления или коррупционного правонарушения, контрольно-счетный орган в установленном порядке незамедлительно передает материалы контрольных мероприятий в правоохранительные органы.

Деятельность контрольно-счетных органов муниципальных образований основана на принципах открытости и доступности информации о результатах их деятельности. Для реализации указанных принципов контрольно-счетные органы муниципальных образований на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, в своих официальных изданиях или в других средствах массовой информации публикуют информацию о проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях, выявленных при их проведении нарушениях, внесенных представлениях и предписаниях, а также о принятых по ним решениях и мерах.

Контрольно-счетные органы муниципальных образований ежегодно подготавливают отчеты о своей деятельности в представительный орган местного самоуправления. Указанные отчеты контрольно-счетных органов публикуются в средствах массовой информации или размещаются в сети Интернет только после их рассмотрения представительными органами.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. Что законодатель понимает под структурой органов местного самоуправления? В чем ее отличие от системы органов местного самоуправления?
2. Какие органы являются обязательными в системе органов местного самоуправления?
3. Назовите способы формирования контрольного органа муниципального образования.
4. Могут ли структурные подразделения местной администрации являться юридическими лицами?
5. Какими нормативными актами определяются численный состав и сроки полномочий представительных органов муниципального образования?
6. Всегда ли глава муниципального образования является главой местной администрации?
7. Кому подотчетен глава муниципального образования?
8. Какими нормативными актами определяются порядок образования и структура исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления?
9. Допустимо ли перераспределение полномочий между представительным органом и исполнительным органом одного муниципального образования?
10. Укажите функции и полномочия контрольно-счетного органа муниципального образования.

## Глава 8

# ИНФОРМАЦИОННАЯ ОТКРЫТОСТЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В Российской Федерации реализуется концепция развития информационного общества, под которым понимается информационная открытость органов государственного и муниципального управления гражданскому обществу. Право на информацию о решениях органов государственного и муниципального управления является одним из основных конституционных прав российских граждан.

Посредством открытости сведений о том, какие решения принимает публичная власть, защищается право граждан на достоверную информацию о решениях органов государственного и муниципального управления. Возможность получения гражданами такой информации говорит о степени демократичности и открытости общества. Соответственно соблюдение закрепленных в Конституции Российской Федерации прав граждан на достоверную информацию о деятельности органов государственного и муниципального управления позволяет установить действительно равноправные отношения между государством и гражданским обществом в целом, а также между конкретным государственным (муниципальным) служащим и гражданином.

Для правового и демократического государства вопрос об открытости власти является первостепенным. Информационная открытость органов власти позволяет гражданам получать адекватное

представление и формировать мнение о состоянии российского общества и результативности деятельности конкретных органов государственного и муниципального управления. Кроме того, возникает возможность эффективного общественного контроля над деятельностью самих органов государственного и муниципального управления. При этом информационная прозрачность деятельности органов власти всех уровней управления, реальная доступность получения информации о принимаемых ими решениях, об их текущей деятельности является не только необходимым элементом осуществления постоянной и надежной связи между гражданами и их представителями во властных структурах, но и средством эффективного функционирования самих органов власти.

Основным инструментом в этом виде взаимодействия является официальный сайт органов государственного и муниципального управления, отражение в нем структуры и содержания информации, которая законодательно закреплена в принимаемых нормативных правовых актах. На наш взгляд, как гражданам, так и будущим чиновникам требуются знания в проведении анализа, направленного на определение информационной открытости и достоверности деятельности органов государственного и муниципального управления, оценки уровня и степени открытости официальных сайтов данных органов управления.

К основным нормативным правовым актам, регулирующим информационную открытость, относятся:

- Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;
- Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;

- Федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;
- Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;
- Указ Президента Российской Федерации от 8 июля 2013 года № 613 «Вопросы противодействия коррупции»;
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 года № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 4 марта 2011 года № 149 «О федеральной государственной информационной системе “Федеральный портал государственной службы и управленических кадров”»;
- приказ Минтруда России от 7 октября 2013 года № 530н «О требованиях к размещению и наполнению подразделов, посвященных вопросам противодействия коррупции, официальных сайтов федеральных государственных органов»;
- приказ Минфина России от 22 сентября 2015 года № 145н «Об утверждении Методических рекомендаций по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме»;
- Методика мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти (утверждена протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26 декабря 2013 года № АМ-П36-89пр);
- письмо Минэкономразвития Российской Федерации от 29 апреля 2011 года № 8863-ОФ/Д09 «О методических рекомендациях по организации проведения мониторинга качества предоставления государственных (муниципальных) услуг».

В целях улучшения эффективности взаимодействия общества и государства Президент Российской Федерации В. В. Путин определил одну из приоритетных задач развития нашей страны

в ближайшее время — расширение и повышение доступности социально значимой информации посредством развития современных интернет-технологий.

Практика и исторический опыт показывают, что малая информированность гражданского общества о государственной деятельности и деятельности местного самоуправления приводит к развитию, росту и процветанию коррупции, к отсутствию потока квалифицированных кадров на государственную и муниципальную службу, к формированию негативного образа государства у разных слоев населения.

Открытость и прозрачность органов государственного и муниципального управления являются характерными чертами их демократичности. В отношении политической и управлеченческой деятельности термины «прозрачность» и «открытость» были заимствованы из англоязычной литературы. Термин «открытость» трактуется как доступ к документации органов власти, к учреждениям, финансируемым за счет налоговых сборов (муниципальные учреждения, библиотеки, образовательные учреждения), к проведению заседаний органов управления. Термин же «прозрачность» используют при рассмотрении теневых политических и экономических отношений для возможности контроля финансовых потоков.

Информационная открытость власти предоставляет гражданам возможность размышлять над полученными сведениями, критиковать складывающуюся обстановку в обществе и органах публичной власти, наблюдать за результатами, а также контролировать деятельность органов власти.

Важно уточнить, что информационная открытость не должна быть односторонним процессом. Общество отстаивает свои позиции, стремится получить полную и достоверную информацию о функционировании государства и его органов управления — это все должно соизмеряться с желанием исполнительной власти предоставлять информацию о своей деятельности. Прозрачность трактуется как регулярное освещение деятельности исполнительной власти, растолкование содержания, целей и механизма исполнения публичной политики, а открытость — как создание органами исполнительной власти незатруднительных для граждан условий доступа к информации о деятельности данных органов.

В настоящее время установлены три уровня информационной открытости органов государственного и муниципального управления.

Первый уровень: обеспечивается начальный доступ к информации о социально-политических структурах. Открытость является возможностью получения и структурирования сведений о деятельности государственной власти благодаря гарантированному доступу к источникам информации, в которых хранятся итоги решений общественно важных вопросов.

Второй уровень: подразумевается возможность контроля лиц, имеющих право и обязанность принимать решения в области общественных интересов. Столь глубокий уровень открытости в полной мере обусловлен свободным доступом субъектов Российской Федерации к информации такого рода. Это дает гражданам возможность получать не только информацию как таковую, но и право регулировать процесс принятия решений.

Третий уровень: представителям общества (невластных и неправительственных групп) дана возможность открыто участвовать в процессе принятия решений.

В ст. 29 Конституции Российской Федерации описание доступа к официальной информации таково: «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом». Так, 7 февраля 2008 года вступила в силу официальная Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации № Пр-212<sup>69</sup>, в которой указано, что одной из ключевых задач и целей государства является обеспечение беспрепятственного доступа граждан к информации. Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», вступивший в силу с 1 января 2010 года<sup>70</sup>, полностью закрепил анализируемое право граждан на получение информации.

---

<sup>69</sup> См.: Российская газета. 2008. 16 февр. № 4591.

<sup>70</sup> См.: Российская газета. 2009. 13 февр. № 4849.

Определение открытости также дано в Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 года № 93-Пр<sup>71</sup>, согласно которой открытость федеральных органов исполнительной власти — это последовательное и неукоснительное соблюдение при реализации государственных полномочий и функций следующих принципов:

- принципа информационной открытости;
- принципа понятности;
- принципа вовлеченности гражданского общества;
- принципа подотчетности.

Принцип информационной открытости трактуется также и как принцип транспарентности (прозрачности), который обеспечивает конституционное право граждан к свободному доступу к информации, содержащей необходимые сведения о деятельности органов власти. В Концепции не дано определения принципа прозрачности, оно используется одновременно с определением открытости как реализация принципов открытости органов исполнительной власти, задач и механизмов в области обеспечения прозрачности и открытости государственного управления. Данное применение определения прозрачности обусловлено тем, что пока в научной литературе понятие «прозрачность органов власти» не проанализировано с позиции системного подхода.

В то же время открытость органов власти является свойством юридическим, которое характеризуется как координационное взаимодействие с гражданскими субъектами общества. Как следствие, открытость органов власти означает возможность субъектов оказывать воздействие на ее законодательные, политические или административные решения. В таком случае под открытостью подразумевается, что все граждане, которые имеют в этом заинтересованность, а также гражданские объединения обладают полным доступом к координационному воздействию на органы государственного и муниципального управления.

---

<sup>71</sup> См.: Российская газета : [сайт]. URL: <https://rg.ru/koncepciya-site-dok> (дата обращения: 08.08.2018).

Также можно отметить, что прозрачность органов управления есть свойство открытости, которое подразумевает гарантию доступности, закрепленную законодательно для субъектов общества в целом, к достоверной информации о деятельности муниципального и государственного управления. Прозрачность деятельности органов власти является составной частью понятия «открытость органов власти», потому что только в условиях взаимодействия достигается высокий уровень доверия со стороны общества.

*Информационная прозрачность* характеризует, главным образом, количественный аспект информации (уменьшение или увеличение ее объема), а *информационная открытость* — качественный (актуальность, содержательность, достоверность, регулярность, своевременность, репрезентативность).

Таким образом, термины «информационная прозрачность» и «информационная открытость» применительно к органам исполнительной власти на всех уровнях государственного и муниципального управления по смысловой нагрузке имеют четкие различия, а их конкретное выражение определено соответствующими правилами и видами деятельности в системе государственного и муниципального управления.

Проблема информационной закрытости власти для России является традиционной. В советское время в поддержание такой политики выдвигались аргументы политической направленности, проводились действия по пресечению утечки информации за пределы страны. Предпринимались меры по регулированию поступления внешней информации, которая тщательно фильтровалась на предмет соответствия идеологическим установкам. В современных условиях информационная закрытость власти служит интересам коррумпированного чиновничества и связанного с ним бизнеса.

*Информационная закрытость* — это организационно-правовой режим власти, основанный на ограничении фактической и правовой возможности граждан и общественных объединений участвовать в формировании и развитии государственной политики, в контроле публичных управленческих решений и наблюдении за их исполнением, что является преднамеренным ограничением предоставления

достоверной информации гражданскому обществу о деятельности органов государственного и муниципального управления.

Однако, в отличие от советского периода, ограничивать распространение информации того или иного рода стало значительно тяжелее. Основываясь на понимании того, что в демократическом государстве все уровни власти выполняют «сервисную» функцию, а именно обслуживание интересов общества в целом, граждане имеют законодательное право знать о предоставляемых государственных и муниципальных услугах, о принятых решениях и их исполнении. Власть любого уровня вынуждена идти на увеличение и расширение каналов взаимодействия с обществом, на использование прогрессивных технологий в области получения информации. Информационно-коммуникационные технологии содержат в себе большой потенциал, так как приводят политику к публичной открытости, сокращают дистанцию между обществом и властью, дают возможность наладить прочную обратную связь.

*Информационная открытость* в данном контексте — это организационно-правовой режим предоставления достаточного и необходимого объема общественно значимых сведений о деятельности органов власти (их структуре, задачах, целях), базирующийся на конституционном праве граждан к свободному доступу к информации; режим, в котором прослеживается координационное взаимодействие общества со структурами власти.

Самым эффективным и современным способом информирования граждан является Интернет — ресурс органов государственного и муниципального управления. Официальный сайт — это результативное средство распространения официальной информации о деятельности властных структур. По содержимому официального сайта можно установить уровень закрытости и открытости каждого органа государственного и муниципального управления.

В Федеральном законе от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» дано определение официального сайта органов государственного и муниципального управления. В соответствии с п. 5 ст. 1 официальный сайт государственного органа или органа местного самоуправления — это

сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, содержащий информацию о деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, электронный адрес которого включает доменное имя, права на которое принадлежат государственному органу или органу местного самоуправления.

Анализ данного определения позволяет прийти к выводу, что здесь подразумевалось следующее: сайт считается официальным только тогда, когда сопоставленный с сайтом администратор доменного имени государственного органа или органа местного самоуправления в действительности является соответствующим государственным органом или органом местного самоуправления. То есть законом не допускается сопоставление официального сайта органа государственного и муниципального управления с доменным именем, администратором которого является не государственная организация, где руководитель выступает в роли физического лица.

Из определения Федерального закона № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» следует, что сайт считается официальным, когда сопоставленный администратор доменного имени органа государственного и муниципального управления является просто государственным органом или органом муниципального управления, а не определенным органом государственного и муниципального управления, чей официальный сайт сопоставлен с соответствующим доменным именем.

*Официальный сайт органа государственного управления или местного самоуправления* — это единственный сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, содержащий информацию о деятельности государственного органа управления или органа местного самоуправления, где администратором сопоставленного доменного имени является соответствующий государственный орган или орган местного самоуправления.

Информационная открытость официальных сайтов органов государственного и муниципального управления способствует, во-первых повышению вовлеченности гражданского общества в принятие управленческих решений государством. Во-вторых, это мощный стимул для привлечения высококвалифицирован-

ных специалистов на государственную и муниципальную службу. В-третьих, гражданам предоставляется возможность контролировать деятельность органов власти, что обеспечивает обратную связь органов власти с обществом, и благодаря этому повышаются доверие к органам государственного и муниципального управления и их информационная прозрачность.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. Раскройте смысл понятия «информационная открытость».
2. Приведите определение понятия «информационная прозрачность».
3. Что подразумевает понятие «информационная безопасность»?
4. Какое определение дано официальному сайту государственного органа управления и органа местного самоуправления в Федеральном законе № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»?
5. Какие обязательные требования предъявляет федеральный закон к официальному сайту государственного органа управления и органа местного самоуправления?
6. Раскройте структуру и содержание Федерального закона № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».
7. Какие вы знаете принципы информационной открытости органов исполнительной власти?
8. Почему на муниципальном уровне требование открытости информации для населения особенно актуально?

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В данном учебном пособии раскрыто организационно-правовое положение органов управления и высших должностных лиц в сфере государственного и муниципального управления.

Помещенные в главе 1 сведения о международно-правовом регулировании права на доступ к государственной и муниципальной службе, а именно права на участие в управлении делами государства, доказательно свидетельствует о следующем:

1) современная Конституция Российской Федерации закрепляет принципы разделения властей и демократизма в организации и деятельности органов управления и высших должностных лиц в сфере государственного и муниципального управления;

2) система законодательства в сфере государственного и муниципального управления включает нормы международного права, правоприменительная практика которых имеет судебное толкование.

Институтам Российского государства и правового обеспечения государственного и муниципального управления авторы сознательно посвятили лишь небольшую главу 2, чтобы вначале создать общую картину и обрисовать двухуровневый механизм государственного управления. Институты государства созданы в нашей стране на основе Конституции Российской Федерации и представляют собой систему органов государственной власти, деятельность

которых реализуется через институт правового обеспечения государственного управления на федеральном и региональном уровнях, и систему органов государственного управления.

Правовой статус Президента Российской Федерации рассмотрен в пособии как с позиции органа государственной власти, так и с позиции высшего должностного лица в России (глава 3). Авторы обращают внимание читателей на имеющийся дуализм в государственном управлении, что, однако, не противоречит ни Конституции Российской Федерации, ни другим федеральным конституционным и федеральным законам. В подтверждение последнего в пособии приводится решение Конституционного суда Российской Федерации, имеющего право осуществлять толкование Конституции Российской Федерации, о наличии у Президента РФ права выступать с законодательной инициативой о внесении изменений в отдельные главы Конституции РФ, не затрагивающие конституционные основы государственного строя.

В последующих главах 4–6 речь идет о региональном уровне государственного управления, правовом статусе глав субъектов Российской Федерации, рассматриваются органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, а также правовой статус органов местного самоуправления. При этом авторы уделяют внимание взаимоотношениям органов государственного управления и правовым актам, регулирующим их деятельность.

В главе 7 полно раскрывается деятельность органов местного самоуправления, где тоже имеются противоречия (например, в статусе контрольно-счетного органа муниципального образования и в порядке выбора главы муниципального образования).

И, наконец, с учетом перехода общества к цифровизации авторы ввели в пособие главу об информационной открытости органов государственного и муниципального управления, осветив в ней правовое обеспечение процесса управления.

# НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ ДОКУМЕНТЫ

## Международные акты

*Всеобщая декларация прав человека : принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года. — Текст : непосредственный // Российская газета. — 1998. — 10 дек.*

*Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод : принята в Риме 4 ноября 1950 года. — Текст : непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 2. — Ст. 163.*

*Международный пакт о гражданских и политических правах : принят 16 декабря 1966 года Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. — Текст : непосредственный // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1973. — № 40. — Ст. 564.*

*Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах : принят 16 декабря 1966 года Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. — Текст : непосредственный // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1973. — № 40. — Ст. 564.*

*Устав Организации Объединенных Наций : принят 26 июня 1945 года в Сан-Франциско. — Текст : непосредственный // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Москва : Госполитиздат, 1956. — Вып. 12. — С. 14–47.*

### **Законы Российской Федерации**

*Российская Федерация. Законы. Конституция Российской Федерации : принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 года № 11-ФКЗ). — Текст : непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.*

*Российская Федерация. Законы. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : Федеральный закон № 149-ФЗ : [принят Государственной думой 8 июля 2006 года : одобрен Советом Федерации 14 июля 2006 года]. — Текст : электронный // КонсультантПлюс : [сайт]. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_61798/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/) (дата обращения: 23.09.2018).*

*Российская Федерация. Законы. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : Федеральный закон № 8-ФЗ (с изм. и доп.) : [принят Государственной думой 21 января 2009 года : одобрен Советом Федерации 28 января 2009 года]. — Текст : электронный // КонсультантПлюс : [сайт]. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_84/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84/) (дата обращения: 23.09.2018).*

*Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон № 184-ФЗ (с изм. и доп.) : [принят Государственной думой 22 сентября 1999 года]. — Текст : непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1999. — № 42. — Ст. 5005.*

*Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон № 131-ФЗ : [принят Государственной думой 16 сентября 2003 года : одобрен Советом Федерации 24 сентября 2003 года]. — Текст : электронный // КонсультантПлюс : [сайт]. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения: 23.09.2018).*

*Российская Федерация. Законы. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон № 67-ФЗ (с изм. и доп.) : [принят Государственной*

думой 22 мая 2002 года : одобрен Советом Федерации 29 мая 2002 года].— Текст : непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 24. — Ст. 2253.

*Российская Федерация. Законы.* О военном положении : Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ (в ред. от 1 июля 2017 года) : [принят Государственной думой 27 декабря 2001 года : одобрен Советом Федерации 10 января 2002 года].— Текст : непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 5. — Ст. 375.

*Российская Федерация. Законы.* О гражданстве Российской Федерации : Федеральный закон № 62-ФЗ (с изм. и доп.) : [принят Государственной думой 19 апреля 2002 года : одобрен Советом Федерации 15 мая 2002 года].— Текст : непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 22. — Ст. 2031.

*Российская Федерация. Законы.* О парламентском расследовании Федерального собрания Российской Федерации : Федеральный закон № 196-ФЗ (в ред. от 7 мая 2013 года) : [принят Государственной думой 7 декабря 2005 года : одобрен Советом Федерации 14 декабря 2005 года].— Текст : непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2006. — № 1. — Ст. 7.

*Российская Федерация. Законы.* О порядке формирования Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации : Федеральный закон № 229-ФЗ (с изм. и доп.) : [принят Государственной думой 20 ноября 2012 года : одобрен Советом Федерации 28 ноября 2012 года].— Текст : непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2012. — № 50, ч. 4. — Ст. 6952.

*Российская Федерация. Законы.* О противодействии коррупции : Федеральный закон № 273-ФЗ : [принят Государственной думой 19 декабря 2008 года : одобрен Советом Федерации 22 декабря 2008 года].— Текст : электронный // КонсультантПлюс : [сайт].— URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_82959/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/) (дата обращения 23.09.2018).

*Российская Федерация. Законы.* О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней : Федеральный закон № 54-ФЗ : [принят Государственной думой 20 февраля 1998 года : одобрен Советом Федерации 13 марта 1998 года].— Текст : непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 14. — Ст. 1514.

*Российская Федерация. Законы. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации : Федеральный закон № 3-ФЗ (в ред. от 27 июля 2017 года). — Текст : непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1994. — № 2. — Ст. 74.*

*Российская Федерация. Законы. О Счетной палате Российской Федерации : Федеральный закон № 41-ФЗ (с изм. и доп.) : [принят Государственной думой 22 марта 2013 года : одобрен Советом Федерации 27 марта 2013 года]. — Текст : непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2013. — № 14. — Ст. 1649.*

*Российская Федерация. Законы. О чрезвычайном положении : Федеральный конституционный закон № 3-ФКЗ (в ред. от 3 июля 2016 года) : [принят Государственной думой 26 апреля 2001 года : одобрен Советом Федерации 16 мая 2001 года]. — Текст : непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 23. — Ст. 2277.*

### **Указы Президента РФ и постановления Парламента РФ**

*Указ Президента РФ от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». — Текст : электронный // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты в Российской Федерации : [сайт]. — URL: <http://legalacts.ru/doc/ukaz-prezidenta-rf-ot-07052012-n-601/> (дата обращения: 23.09.2018).*

*Указ Президента РФ от 8 июля 2013 года № 613 «Вопросы противодействия коррупции». — Текст : электронный // КонсультантПлюс : [сайт]. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_148924/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148924/) (дата обращения: 23.09.2018).*

*Указ Президента РФ от 15 мая 2018 года № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». — Текст : непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2018. — № 21. — Ст. 2981.*

*Постановление Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной думы Федерального собрания РФ». — Текст : непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 7. — Ст. 801.*

*Постановление Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации от 30 января 2002 года № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации».* — Текст : непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации.— 2002. — № 7. — Ст. 635.

# РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

## Основная

*Нечкин, А. В. Организация государственной власти в субъектах РФ. Курс лекций / А. В. Нечкин. — Екатеринбург : Издательство УрГЮУ, 2017. — 130 с. — Текст : непосредственный.*

*Осейчук, В. И. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / В. И. Осейчук. — Москва : Юрайт, 2017. — 342 с. — Текст : непосредственный.*

*Резер, Т. М. Информационная открытость органов государственного и муниципального управления : учебное пособие / Т. М. Резер. — Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 2018. — 160 с. — Текст: непосредственный.*

*Резер, Т. М. Правовое обеспечение государственной гражданской службы : учебно-методическое пособие / Т. М. Резер. — Екатеринбург : Издательство Уральского университета, 2016. — 184 с. — Текст : непосредственный.*

*Резер, Т. М. Правовое обеспечение муниципального управления в схемах и таблицах : учебно-методическое пособие / Т. М. Резер. — Екатеринбург : Издательство Уральского университета, 2017. — 166 с. — Текст : непосредственный.*

*Улизко, Т. А. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления : учебное пособие / Т. А. Улизко. — Самара : Издательство Самарского университета, 2018. — 111 с. — Текст : непосредственный.*

### **Дополнительная**

*Глигич-Золотарева, М. В.* Теория и практика федерализма: системный подход / М. В. Глигич-Золотарева ; научный редактор Н. М. Добрынин. — Новосибирск : Наука, 2009. — 640 с. — Текст : непосредственный.

*Кокотов, А. Н.* Конституционное право России. Курс лекций : учебное пособие / А. Н. Кокотов. — Москва : Проспект, 2013. — 296 с. — Текст : непосредственный.

*Комкова, Г. Н.* Конституционное право Российской Федерации : учебник для прикладного бакалавриата / Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, М. А. Липчанская. — Москва : Юрайт, 2017. — 467 с. — Текст : непосредственный.

*Краснов, М. А.* Российская система власти: треугольник с одним углом : [монография] / М. А. Краснов, И. Г. Шаблинский. — Москва : Институт права и публичной политики, 2008. — 231 с. — Текст : непосредственный.

*Международное право : учебник* / ответственные редакторы Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунов. — 6-е изд., перераб. и доп. — Москва : Юридическая норма : НИЦ ИНФРА-М, 2019. — 752 с. — Текст : непосредственный.

*Учебное издание*

Резер Татьяна Михайловна  
Кузнецова Евгения Викторовна  
Лихачев Максим Александрович

# ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Учебное пособие

Заведующий редакцией *М. А. Овечкина*

Редактор *Е. И. Маркина*

Корректор *Е. И. Маркина*

Компьютерная верстка *В. К. Матвеев*

Подписано в печать 22.11.2019 г. Формат 60 × 84  $\frac{1}{16}$ .  
Бумага офсетная. Цифровая печать. Усл. печ. л. 6,74.  
Уч.-изд. л. 6,0. Тираж 40 экз. Заказ 220.

Издательство Уральского университета  
Редакционно-издательский отдел ИПЦ УрФУ  
620083, Екатеринбург, ул. Тургенева, 4  
Тел.: +7 (343) 389-94-79, 350-43-28  
E-mail: [rio.marina.ovechkina@mail.ru](mailto:rio.marina.ovechkina@mail.ru)

Отпечатано в Издательско-полиграфическом центре УрФУ  
620083, Екатеринбург, ул. Тургенева, 4  
Тел.: +7 (343) 358-93-06, 350-58-20, 350-90-13  
Факс: +7 (343) 358-93-06  
<http://print.urfu.ru>





9 785799 626716