
ЛЕКЦИЯ №1. Понятие, природа и сущность государственного управления

1. Понятие государственного управления

Управление по общепризнанному, вошедшему в энциклопедические словари определению является функцией сложных организованных систем любой природы (технических, биологических, экологических, социальных), обеспечивающей сохранение их структуры (внутренней организации), поддержание режима функционирования, направленного на реализацию их программных целей. По своему содержанию это постоянный целенаправленный процесс воздействия субъекта на объект через соответствующий механизм управления.

Объектами управления могут быть вещи (управление вещами), явления и процессы (управление процессами), люди (управление людьми), а субъектом управления всегда выступает человек (оператор, распорядитель, руководитель и т. д.) или коллективное образование — администрация (дирекция, руководство, командование и т. д.). При всем многообразии суть любой разновидности управления состоит в направлении и согласовании (координации) действий участников процессов, явлений, подчинении их целенаправленной воле управляющего субъекта.

С категорией управления тесно связано понятие «организация». Этот термин (от древнегреч. organizo — «сообщаю стройный вид, устраиваю») многозначен, но чаще всего им обозначают коллектив людей, осуществляющих совместную деятельность для достижения общей цели, или некоторые действия, упорядочивающие, приводящие в систему объекты материального или духовного мира. В процессе и в результате этих действий складывается особый вид социальной связи между людьми — организационные общественные отношения. Применительно к социальным процессам и взаимоотношениям людей понятие организации по своему объему шире понятия управления, потому что как вид целенаправленной деятельности управление — лишь наиболее

часто проявляющаяся разновидность организующих, т. е. упорядочивающих начал, наряду с такими, например, формами организующей социальной деятельности, как обучение, воспитание.

В процессе же управления (как одного из специфических видов социальных взаимоотношений субъекта с объектом) соотношение этих понятий таково: сущность управления состоит в практической организации деятельности управляемых объектов при выполнении ими поставленных задач, а сама эта практическая организация суть неотъемлемое свойство управления. Следовательно, организация является атрибутом управления, внутренне присущим ему свойством.

Социальное управление — это управление многочисленными и разнообразными социальными процессами, протекающими в человеческих общностях: племени, роде, семье, различного рода общественных объединениях людей, наконец, в государстве как самой широкой и сложной устойчивой человеческой общности. Социальное управление — сложное общественно-историческое явление. Общественное потому, что управление — необходимое и непреложное условие совместной деятельности людей, необходимый ее элемент. Исторической же категорией социальное управление является потому, что по мере развития общества изменяются задачи, характер, формы, методы, круг лиц, осуществляющих управление, хотя само по себе оно всегда остается необходимым атрибутом жизнедеятельности любого общества на всех этапах его исторического развития.

Предпосылкой и одновременно движущей силой процесса социального управления выступает власть. Общеизвестно, что власть как социальное явление и неотъемлемое свойство человеческого сообщества служит инструментом организации данного социума, регулятором складывающихся в нем общественных отношений. В современных условиях ныне действующей Конституции РФ в системе управления всеми делами общества и государства можно выделить три основные разновидности социального управления: общественное, муниципальное и государственное.

Общественное управление осуществляется внутри и в рамках различного рода объединений граждан руководящими органами, создаваемыми ими на принципах самоуправления в соответствии с уставами, на основе локально-правового регулирования, дополняемого государственным административно-правовым регулированием, строго определенным законом, которое связано с госу-

дарственной регистрацией объединений, надзором и контролем за их деятельностью.

Муниципальное управление выступает в виде местного самоуправления, действующего в качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению и обеспечивающей защиту интересов граждан, основанных на совместном их проживании на определенной территории. Устанавливая конституционную модель местного самоуправления в России и его роль в формировании демократического государства и гражданского общества, законодательство достаточно четко определяет как собственные предметы ведения местного самоуправления, так и полномочия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в области местного самоуправления.

Государственное управление как форма реализации прерогатив государства его органами и должностными лицами в общей системе социального публичного управления является основной сферой действия и применения норм административного права. В узком организационном, административно-правовом смысле под государственным управлением понимают лишь один специфический вид государственной деятельности, связанной с реализацией исполнительной государственной власти как одной из ветвей государственной власти, которая осуществляется системой специальных государственных органов исполнительной власти или органов государственного управления.

В широком же смысле государственным управлением именуют деятельность любых государственных органов всех ветвей государственной власти, поскольку общей целью и содержанием деятельности как всего государства в целом, так и любых его органов является определенное упорядочение общественных отношений.

2. Сущность государственного управления

Все виды государственной деятельности по их месту в системе реализации государственной власти, содержанию и формам выражения можно разделить на три группы.

Родовые консолидированные формы государственной деятельности, осуществляемые государственными органами законодательной, исполнительной и судебной власти, принято именовать ветвями государственной власти. По своему внутреннему содержанию деятельность органов каждой из этих трех ветвей

власти является сложной и консолидированной, так как включает в себя несколько форм, но лишь одна из которых есть главная и определяющая. Так, для представительных (законодательных) органов власти главным и определяющим видом их деятельности является **законодательная**, хотя Федеральное Собрание осуществляет свою деятельность и в иных видах, таких как импичмент, объявление амнистии, участие в решении кадровых вопросов о назначении на должность и освобождении от должности некоторых высших должностных лиц государства. Точно так же для органов исполнительной власти основной и определяющий вид деятельности — управленческая исполнительно-распорядительная деятельность, хотя они осуществляют и другие виды государственной деятельности: представительскую деятельность РФ в иностранных государствах, различные формы участия в законодательной деятельности, разработке доктрин внешней и внутренней политики.

Видовые специализированные формы государственной деятельности являются производными от трех родовых ветвей государственной власти. К ним относятся, например, реализация прокурорской власти, деятельность Счетной палаты, Уполномоченного по правам человека и его аппарата, органов Центризбиркома и некоторых других звеньев системы государственного аппарата. Осуществляемые этими органами специализированные виды государственной деятельности также предусмотрены в действующей Конституции РФ и в деталях регулируются специальными федеральными законами.

Функциональные формы государственной деятельности, содержанием которых являются специфические функции различных правоохранительных и иных государственных органов, осуществляющих следствие, дознание, оперативно-розыскную деятельность, а также многочисленные и разнообразные специальные исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и другие функции в установленных сферах ведения.

Организацию всех вышеназванных видов государственной деятельности сопровождает, обеспечивает или обслуживает организационная управленческая деятельность, что усложняет полное определение предмета административного права, рассматриваемого в следующей главе.

Государственное управление как основная, определяющая форма реализации исполнительной власти и вид государствен-

ной деятельности имеет ряд признаков. Главный из них, отражающий суть и социальное предназначение государственного управления, заключается в практически организующем характере этого вида государственной деятельности. **Предназначение государственного управления** состоит в желании, умении и способности органов исполнительной власти организовать практическое исполнение общих предписаний и норм федеральных органов и субъектов Федерации, указов Президента РФ, а также актов руководителей субъектов Федерации, указов Президента РФ.

Второй признак государственного управления — его непрерывный и циклический характер, что объективно обусловлено непрерывностью общественного производства и потребления в самом широком смысле этого слова. Все другие виды государственной деятельности, связанные с реализацией законодательной, судебной, прокурорской и других разновидностей государственной власти, носят прерывистый характер, тогда как государственное управление осуществляется постоянно, непрерывно. Завершается один цикл управленческого процесса, начинается, продолжается и завершается другой.

Третьим признаком государственного управления является исполнительно-распорядительный характер этого вида государственной деятельности. Этот признак отражает особенности исполнительской деятельности органов государственного управления и их должностных лиц по практической реализации общих требований и предписаний законов и актов президентской власти.

Органы государственного управления исполняют требования законов и других общих предписаний президентской и правительственной власти через систему исполнительно-распорядительных управленческих действий, которые выражаются в принимаемых ими административно-правовых актах и организационно-исполнительских действиях. Они исполняют законы, распоряжаясь.

3. Ведущие школы и направления в теории государственного управления

Большинство современных исследователей считают, что именно с появлением работ В. Вильсона, Ф. Гуднау, М. Вебера можно говорить о начале **первого этапа** в развитии теории государственного управления как самостоятельного научного направления.

Хронологические рамки данного этапа условно можно определить с 1880 по 1920 гг.

Начиная с 1900 г. изучение государственного администрирования становится частью учебных программ в ведущих университетах США и Западной Европы. В 1916 г. в Вашингтоне Роберт Брукингс учредил первый институт правительственных исследований (Institute of Government Research). Целью этой научно-исследовательской организации стала выработка системного аналитического подхода к государственной деятельности. Аналогичные исследовательские центры и институты стали появляться в Европе в 1920—1930-е гг.

Второй этап в развитии теории государственного управления продолжался с 1920 по 1950-е гг. Особенно большие успехи в эти годы сделали американцы, что объясняется рядом причин. В отличие от европейских стран в США высшие учебные заведения уже в тот период пользовались большой свободой в составлении учебных программ и выборе преподавателей. Они имели возможность экспериментировать, широко вводить новые курсы, одним из которых был курс теории административно-государственного управления, что способствовало развитию и распространению новой науки.

Напротив, в Европе (особенно во Франции, Великобритании) система обучения в те годы была излишне централизована, единообразие являлось правилом. Французский политолог Ж. Стейцель пишет: «Развитие отрасли науки, прежде всего, процесс социальный; для этого развития необходима определенная подготовленность известных слоев интеллигенции, преодоление противодействия, возникающего в силу простого существования других, уже сформировавшихся отраслей, с которыми новорожденная в будущем, возможно, станет конкурировать».

Существовал и другой благоприятный фактор, повлиявший на интенсивное развитие теории государственного управления именно в США. Американцы уже в те годы полагали, что наука административно-государственного управления и наука управления частными предприятиями могут и должны быть сближены. Курсы административной организации, управления персоналом, бюджетной техники, человеческих отношений, теории организации читались во многих учебных заведениях США как для тех, кто готовил себя к государственной службе, так и для тех, кто должен был пополнить в будущем кадры деловой админист-

рации частного бизнеса. И поскольку преподавание этих дисциплин имело такую широкую аудиторию, то появилось и большое число профессоров, учебников, исследовательских работ. Все это способствовало развитию теории государственного управления.

Существовал и еще один фактор того же плана. Американцы всегда делали акцент на практическую значимость исследований государственного управления; их научные разработки содержали практические рекомендации, предлагали обоснованные проекты реформ. Такой утилитарный подход к изучению государственного управления позволял находить государственные и частные источники финансирования для проведения научных работ.

В 1920—1950-е гг. наиболее известными направлениями в теории государственного управления были классическая школа и школа человеческих отношений. Яркими представителями «классиков» являются А. Файоль, Л. Уайт, Л. Урвик, Д. Муни, Т. Вулси.

Целью классической школы была разработка ведущих принципов организации профессионального государственного управления. Почти все «классики» исходили из идеи, что следование этим принципам приведет к успеху государственного администрирования в разных странах. Приверженцы классической школы не очень заботились о социальных аспектах государственной деятельности. Они стремились взглянуть на организацию управления с точки зрения широкой перспективы, пытались определить общие характеристики и закономерности государственной организации.

При этом они достаточно удачно использовали теорию факторов или научного менеджмента, заимствованную из организации управления в бизнесе. Эта теория была разработана Ф. Тейлором, Г. Эмерсоном и Г. Фордом, которые рассматривали управление как механизм, действующий в результате комбинации ряда факторов, с помощью которых можно добиваться определенных целей с максимальной эффективностью при минимальных затратах ресурсов. Все эти идеи были использованы «классиками» при изучении государственного администрирования.

Французский ученый А. Файоль является наиболее значительной фигурой в рамках классической школы управления этого периода. Его теория администрации изложена в книге «Общее и промышленное управление», опубликованной в 1916 г. Файоль

возглавлял созданный им Центр административных исследований в Париже. Он доказывал, что сформулированные им принципы управления являются универсальными и применимы практически повсюду: в экономике, в правительственных службах и учреждениях, в армии и на флоте.

Файоль дал классическое определение научному управлению: «Управлять — значит предвидеть, организовывать, распоряжаться, координировать и контролировать; предвидеть, т. е. учитывать грядущее и выработать программу действия; организовывать, т. е. строить двойной — материальный и социальный — организм учреждения; распоряжаться, т. е. заставлять персонал надлежаще работать; координировать, т. е. связывать, объединять, гармонизировать все действия и все усилия; контролировать, т. е. заботиться о том, чтобы все совершалось согласно установленным правилам и отданным распоряжениям».

Файоль сформулировал **четырнадцать общих принципов управления, которые входят в золотой фонд науки:**

- 1) разделение труда, (позволяет сокращать число объектов, на которые должно быть направлено внимание и действие, что способствует повышению количества и качества производства при затрате тех же усилий);
- 2) власть, (право отдавать распоряжения и сила, принуждающая им подчиняться. Власть немислима без ответственности, т. е. без санкции — награды или кары, — сопровождающей ее действие. Ответственность есть венец власти, ее естественное следствие, ее необходимый придаток);
- 3) единство распорядительства, (служащему может давать два приказания относительно какого-либо действия только один начальник);
- 4) единство руководства, (один руководитель и одна программа для совокупности операций, преследующих одну и ту же цель);
- 5) подчинение частных интересов общим, (в организации интересы служащего или группы служащих не должны ставиться выше интересов предприятия; интересы государства должны быть выше интересов гражданина или группы граждан);
- 6) дисциплина, (повиновение, усердие, деятельность, манера держать себя, внешние знаки уважения, проявляемые соответственно установленному между предприятием и его служащими соглашению);

- 7) вознаграждение персонала, (должно быть справедливым и по возможности удовлетворять персонал и предприятие, нанимателя и служащего; поощрять усердие, компенсируя полезное усилие);
- 8) централизация, (должна быть принята или отвергнута в зависимости от тенденций руководства и от обстоятельств; дело сводится к нахождению степени централизации, наиболее благоприятной для предприятия);
- 9) иерархия, (ряд руководящих должностей, начиная с высших и кончая низшими, тот путь, по которому, проходя все ступени, следуют бумаги, идущие от высшей власти или адресуемые ей);
- 10) порядок, (определенное место для каждого лица и каждое лицо на своем месте);
- 11) справедливость, (чтобы поощрять персонал к исполнению своих обязанностей с полным рвением и преданностью, надо относиться к нему благожелательно; справедливость есть результат сочетания благожелательности с правосудием);
- 12) постоянство состава персонала, (текучесть кадров является одновременно причиной и следствием плохого состояния дел);
- 13) инициатива, (свобода предложения и осуществления планов);
- 14) единение персонала, (сила предприятия в том, чтобы использовать способности всех, вознаграждать заслуги каждого, не нарушая гармонии отношений).

Разработанные классической школой принципы управления затрагивают два основных аспекта. Один из них — обоснование рациональной системы государственного управления, второй касается построения структуры организации. Наиболее важные постулаты классической теории можно резюмировать следующим образом: наука вместо традиционных навыков, гармония вместо противоречий, сотрудничество вместо индивидуальной работы, максимальная производительность на каждом рабочем месте.

В рамках классической школы система государственного управления предстает как регламентированная сверху донизу иерархическая организация линейно-функционального типа с четким определением функции каждой должностной категории. Следует подчеркнуть, что такая модель достаточно эффективна в условиях стабильной социальной среды и однотипных

управленческих задач и ситуаций. Она до сих пор находит свое применение на различных уровнях государственного управления.

В целом сильные стороны классического подхода заключаются в научном осмыслении всех управленческих связей в системе государственного управления, в повышении производительности труда путем оперативного менеджмента. Однако в тех случаях, когда на эффективность управления оказывает решающее влияние человеческий фактор, использование этого подхода явно недостаточно.

Еще одним влиятельным направлением в теории государственного управления была школа человеческих отношений. Она возникла в 1930-е гг., когда психология находилась еще в зачаточном состоянии. Движение за человеческие отношения во многом появилось в ответ на неспособность классической школы осознать человеческий фактор как основной элемент эффективности организации. И поскольку оно возникло как реакция на недостатки классического подхода, школа человеческих отношений иногда называется неоклассической.

Дальнейшие исследования показали, однако, что хорошие отношения между служащими не ведут автоматически к увеличению производительности труда административных организаций и что мотивация, ориентирующая сотрудников на достижение высоких результатов, имеет большее значение, чем простая удовлетворенность работой. И в рамках движения за человеческие отношения были разработаны различные мотивационные модели, которые используются в теории государственного управления.

Особое значение имеют исследования, описывающие фактическое поведение отдельных лиц и групп в процессе выработки и принятия государственных решений. В отношении практических рекомендаций движение за человеческие отношения исходит из того, что любая нормативная теория решений лишь тогда имеет перспективу на успех, когда опирается на реальные факты поведения членов организации в процессе принятия решений. При этом в качестве критерия целесообразности принимается не эффективность как таковая, а эффективность, сопоставленная с психологическими ограничениями, которые определяют рамки практического применения теоретических рекомендаций по совершенствованию управления. Рекомендуется использовать основные приемы управления человеческими отноше-

ниями, включающие более эффективные действия непосредственных руководителей, консультации с рядовыми сотрудниками и предоставление им более широких возможностей общения в работе.

В сфере политического управления в этот период наиболее популярными были идеи кейнсианства. Известный английский экономист Дж. М. Кейнс в книге «Общая теория занятости, процента и денег» (1936 г.) предложил свою концепцию государственного регулирования экономики. Основу государственной политики, согласно кейнсианству, должна составлять борьба с экономическими спадами и безработицей. По существу, это была первая серьезная модель антикризисной государственной политики.

В целом кейнсианская модель государственного управления основывается на следующих принципах:

- 1) государство должно осуществлять комплекс мер по регулированию экономики для преодоления негативных последствий рыночных отношений;
- 2) предупреждая социальные взрывы, государство перераспределяет доходы в пользу неимущих слоев через прогрессивное налогообложение, развитие бесплатной системы образования и здравоохранения;
- 3) антикризисное регулирование сводится к стимулированию инвестиций в период экономического спада путем увеличения государственных расходов на закупки, товаров и услуг в целях компенсации недостающего частного спроса и путем влияния на норму банковского процента, которая в условиях спада не должна быть слишком высокой;
- 4) возможность допущения дефицита бюджета и умеренной инфляции и за счет выпуска в обращение дополнительных денег.

Идеи кейнсианства и сегодня достаточно популярны и используются в государственном регулировании рыночной экономики.

Третий этап в развитии теории государственного управления начался в 1950-е гг. и продолжался до конца XX в. Наиболее влиятельными направлениями этого периода можно считать поведенческий, системный и ситуационный подходы.

Школа поведенческих наук несколько отошла от школы человеческих отношений, которая концентрировала внимание на

методах налаживания межличностных отношений. Новый подход отличается стремлением в большей степени оказать помощь государственным служащим в осознании своих собственных возможностей в государственных структурах на основе применения концепций поведенческих наук. Основной целью этой школы в самых общих чертах было повышение эффективности организации за счет повышения эффективности ее человеческих ресурсов.

В рамках поведенческого подхода ученые исследовали различные аспекты социального взаимодействия, мотивации, характера власти и, авторитета в государственном управлении. Особенно популярным поведенческий подход был в 1960-х гг. Как и более ранние школы, этот подход отстаивал «единственный наилучший путь» решения управленческих проблем. Его главный постулат состоит в том, что правильное применение науки о поведении будет способствовать повышению эффективности труда как отдельного служащего, так и системы государственно-го управления в целом.

ЛЕКЦИЯ №2. Методология и методы, субъекты и объекты государственного управления

1. Методология государственного управления

Методология и методы изучения государственного управления. В науке о публичном управлении (государственном, муниципальном, корпоративном) существуют различные школы, объединяющие ученых-единомышленников. Вместе с тем имеются разные **методологические подходы**: тоталитарный, демократический и государственно-религиозный. При тоталитарном подходе к публичному управлению акценты делаются на необходимости сильной государственной власти (в некоторых случаях — диктатуры определенного социального слоя в обществе или персональной диктатуры вождя), осуществляется фактическое слияние органов государства, правящей партии (обычно, коммунистической, но бывают и другие), общественные объединения подчинены правящей партии и органам государства, местное самоуправление отменяется. Это административно-командная система управления.

Демократические концепции государственного управления представлены огромным количеством различных школ, в том числе школ, связанных с идеями «государства-зла» и «государства-добра», «государства — ночного сторожа», и «государства — все сильного регулятора», школ, отстаивающих приоритет экономических или политических методов управления, концепциями государства всеобщего благоденствия и государства, создающего лишь благоприятные условия для деятельности индивида, идеями «рациональной бюрократии», технократии и другими концепциями, требующими, с одной стороны, разделения государственного и муниципального управления, с другой — представления о муниципальных органах как «агентах государства».

При всех различиях демократические концепции опираются на общие **постулаты управления** — общечеловеческие ценности,

принципы демократии, политического и идеологического плюрализма, разделения властей, господства права, признание мест-ного самоуправления и т. д. Они отвергают тоталитаризм и авторитаризм, утверждают подконтрольность чиновника населению, ставят его на службу общим (а не классовым) интересам.

Государственно-религиозные, теократические (например, в Саудовской Аравии) или клерикальные (в Иране) подходы к публичному управлению типичны для многих мусульманских стран.

Концепции мусульманского фундаментализма в отношении управления связаны с идеями халифата как лучшей формы управления, с отрицанием выборов в органы государства (они заменяются назначением монархом совещательного совета — аш-шуры — при правителе). Вместо участия граждан в управлении используется практика меджлиса (прием в установленные дни любого правоверного главой государства, который одновременно является имамом — религиозной главой, и членами его семьи).

В арабских странах, которые испытали влияние либеральных идей и являются республиками (Алжир, Египет и др.), сохранились лишь элементы прежних порядков (фактическое недопущение женщин к политике и государственной службе, аш-шура превратилась в частично избираемый консультативный совет при президенте).

При изучении государственного управления используются различные *общенаучные и специальные* методы. Среди научных методов большое значение имеют анализ и синтез. С их помощью, например, выделяются ветви государственной власти (законодательная, исполнительная, судебная и др.), создаются понятия государственного аппарата (в широком смысле), муниципального образования, местного самоуправления.

Применяются *логический метод* (с его помощью делаются различные умозаключения, например, о принципе законности в управлении), *метод формализации* (он помогает, например, создавать различные классификации), *сравнительный метод* (позволяет сопоставлять возможности разных способов публичного управления), *количественные методы* (в том числе статистические, свидетельствующие о составе аппарата управления), *метод прогнозирования* (например, вывод о возможном отпочковании

новых ветвей власти), *экстраполяции* (распространения признаков данного явления на другие сходные явления), *моделирования* (искусственного воссоздания тех или иных управленческих процедур), *эксперимента* (практической проверки деятельности тех или иных органов управления в условиях, созданных экспериментатором).

При изучении государственного управления широко используются *исторический метод* (например, путем использования исторических данных выявляются тенденции государственного управления), *конкретно-социологические методы и приемы* (анкетирование, интервьюирование, опросы населения, государственных и муниципальных служащих), *социально-качественные методы исследования* (например, для выявления социальных предпочтений разных групп служащих), *правовые* (изучение нормативных актов, регулирующих государственное управление), *сравнительно-правовые* (например, сравнение с зарубежными моделями управления, контрастирующее сравнение) методы.

Важнейшую роль при изучении государственного управления играют методы наблюдения за деятельностью соответствующих органов и должностных лиц, методы имитации (например, организация соответствующих деловых игр, копирующих определенный вид деятельности органа государства, или местного самоуправления), различные частные методики, изучение документов, статистики, отчетов соответствующих органов, данных средств массовой информации.

2. Субъекты и объекты государственного управления

Субъектами государственного управления являются физические и юридические лица (организации), которые управляют или участвуют в управлении в качестве субъектов управленческих отношений. Граждане (россияне, иностранцы, лица без гражданства) и общественные объединения могут выступать в качестве участников и, следовательно, субъектов управленческих отношений с государственными органами исполнительной власти, а государственные органы, их структурные подразделения и служащие — как управляющие субъекты в административно-правовых отношениях друг с другом в любых соотношениях, а также в отношениях с общественными объединениями и гражданами.

Объектами государственного управления могут выступать различные стороны административно-правового статуса граждан и их общественных объединений (действия, бездействие, права, обязанности, ответственность), а также различные стороны деятельности социально-культурных и иных учреждений, пред-приятий и их объединений (акционерные общества, холдинговые компании, финансово-промышленные группы, естественные монополии, закрытые административно-территориальные образования и др.).

Едиными очень крупными объектами государственного управления нередко выступают отраслевые и межотраслевые комплексы и ассоциации предприятий, учреждений и организаций; отрасли и сферы государственного управления; комплексы взаимосвязанных отраслей и целые их области (например, область экономики включает в себя промышленный, строительный, агропромышленный комплексы и комплекс обслуживающих отраслей).

В пределах полномочий, установленных законом, субъекты управления применяют различные средства, имеющиеся в их распоряжении: экономические, политические, идеологические. С целью ускоренного развития какой-либо отрасли, определенного объекта устанавливаются предпочтения для нее, предоставляются государственные или муниципальные инвестиции.

Государство (путем судебного решения) может запретить политическую партию, запретить пропаганду экстремистской идеологии и т. д. Используются различные способы поощрений, разрешений, требований, запретов, за невыполнение может быть установлена ответственность. Этими средствами направляется деятельность людей и их коллективов.

Те или иные органы и должностные лица могут применять только такие средства государственного управления, которые разрешены им законом. Различные виды органов и должностные лица используют неодинаковые способы государственного управления и каждый из них — те способы и в тех рамках, которые установлены соответствующим правовым актом.

Отрасль государственного управления представляет собой совокупность предприятий, организаций, учреждений однородного социально-экономического или социально-культурного профиля, находящихся в ведении центрального федерального

(или субъекта федерации) органа исполнительной власти. А сфера государственного управления включает в себя деятельность специальных органов исполнительной власти, осуществляющих функциональное межотраслевое регулирование в масштабе всех или, по крайней мере, многих отраслей управления.

ЛЕКЦИЯ №3. Сущность и типы государства

1. Понятие и признаки государства

Вопросы о государстве, его понятии, сущности и роли в обществе с давних пор относятся к числу основополагающих и дискуссионных в государствоведении. Это объясняется тремя причинами. Во-первых, эти вопросы прямо и непосредственно затрагивают интересы различных слоев, классов общества, политических партий и движений. Во-вторых, никакая другая организация не может конкурировать с государством в многообразии выполняемых задач и функций, во влиянии на судьбы общества. В-третьих, государство — очень сложное и внутренне противоречивое общественно-политическое образование.

Рожденное обществом, его противоречиями, государство само неизбежно становится противоречивым, противоречивы его деятельность и социальная роль. Как форма организации общества, призванная обеспечивать его целостность и управляемость, государство выполняет функции, обусловленные потребностями общества, а, следовательно, служит его интересам.

История государства неотделима от истории общества. Оно вместе с обществом проходит длинный исторический путь от неразвитого к развитому, приобретает на этом пути новые черты и свойства. Для неразвитого государства характерно то, что в нем не развертывается, не получает должного развития весь комплекс институтов государства и оно сводится, в сущности, к политической власти, основанной главным образом на аппарате принуждения. Развитым государство становится постепенно, по мере достижения определенного уровня цивилизации и демократии.

Всесторонне раскрыть понятие, сущность, многосторонние грани, свойства и черты государства — задача чрезвычайно трудная. Решить ее можно лишь при изучении государства конкретно-исторически, в различных его связях с экономикой, социально-политической и духовной жизнью общества, максимально используя при этом прошлые и настоящие научные достижения.

Правовед Н. М. Коркунов утверждал, что «государство есть общественный союз свободных людей с принудительно установленным мирным порядком посредством предоставления исключительного права принуждения только органам государства». Словом, многие ученые характеризовали государство как организацию правопорядка (порядка), усматривали в том его суть и главное назначение. Но это только один из признаков данного феномена.

В буржуазную эпоху широкое распространение получило определение государства как совокупности (союза) людей, территории, занимаемой этими людьми, и власти. Известный государствовед Л. Дюги выделяет **четыре элемента государства**:

- 1) совокупность человеческих индивидов;
- 2) определенную территорию;
- 3) суверенную власть;
- 4) правительство.

Рассматриваемое определение, верно отражающее некоторые черты (признаки) государства, послужило поводом для различных упрощений. Ссылаясь на него, одни авторы отождествляли государство со страной, другие — с обществом, третьи — с кругом лиц, осуществляющих власть (правительством).

Не согласны с приведенным понятием и сторонники психологической теории права. «Государство не совокупность людей определенного рода, — утверждал Ф. Ф. Кокошкин, — а отношения между ними, форма общежития, известная психическая связь между ними». Однако «форма общежития», форма организации общества — это тоже лишь один из признаков, но не все государство.

Наиболее большой шаг в преодолении одностороннего подхода к понятию государства сделал К. Маркс, высказывая в «Капитале» мысль о том, что государство охватывает своей деятельностью два момента: и выполнение общих дел, вытекающих из природы всякого общества, и специфические классовые функции, т. е., понимая его как единство двух его тесно взаимосвязанных сторон — общечеловеческой и классовой.

Любое государство, наряду с решением сугубо классовых задач, выполняет и общечеловеческую миссию, без которой не может существовать ни одно общество. К выполнению общих дел относится прежде всего осуществление разнообразных коллек-

тивных потребностей общества: организация здравоохранения, образования, социального обеспечения, средств транспорта и связи, строительство ирригационных сооружений, борьба с эпидемиями, преступностью, меры по предотвращению войны и обеспечению мира и т. п.

Общечеловеческое предназначение государства в более широком смысле состоит в том, чтобы быть инструментом социального компромисса, смягчения и преодоления противоречий, поиска согласия и сотрудничества различных слоев населения и общественных сил, обеспечения общесоциальной направленности в содержании всех осуществляемых им функций.

Сочетая в себе, таким образом, и классовое, и общечеловеческое, государство выступает одновременно и как организация политической власти общества, и как его единственный официальный представитель. Согласно этому оно призвано обеспечить выполнение и общих дел, вытекающих из природы всякого общества, и специфических классовых задач.

В современной учебной литературе **государство определяется** как политико-территориальная суверенная организация публичной власти, имеющая специальный аппарат, способная делать свои, веления обязательными для всей страны. Данная дефиниция синтезирует наиболее существенные черты и признаки государства и в целом приемлема, но в ней слабо отражена связь государства и общества. Поэтому принято считать, что более точной будет следующая формулировка: государство — это политическая организация общества, обеспечивающая его единство и целостность, осуществляющая посредством государственного механизма управление делами общества, суверенную публичную власть, придающая праву общеобязательное значение, гарантирующая права, свободы граждан, законность и правопорядок.

Но не стоит забывать, об общечеловеческой природе сущности назначения государства, учитывая то, что государство — это весьма сложное явление.

Понятие государства, его характеристики конкретизируются при раскрытии признаков, отличающих его как от родового строя, так и от негосударственных организаций общества. **Основные признаки государства:**

- 1) территориальная организация населения и осуществление публичной власти в территориальных пределах.

Государство имеет строго локализованную территорию, на которую распространяется его суверенная власть, а население, на ней проживающее, превращается в подданных или граждан государства. Возникают, таким образом, пространственные пределы государства, в которых и появляется новый правовой институт — подданство или гражданство.

С территориальной организацией населения сопряжено не только возникновение государства, но и начало складывания отдельных стран. А потому с этих позиций понятия «государство» и «страна» во многом совпадают.

От негосударственных организаций государство отличается тем, что олицетворяет все население страны, распространяет на него свою власть. Профсоюзы и политические партии объединяют в своих рядах часть населения, создаются добровольно, по тем или иным интересам;

2) публичная (государственная) власть.

Публичной она называется потому, что, не совпадая с обществом, выступает от его имени, от имени всего народа.

Власть существовала и в догосударственном обществе, но это была непосредственно общественная власть, которая исходила от всего рода и использовалась им для самоуправления. Она не нуждалась ни в чиновниках, ни в каком-либо аппарате.

Принципиальная особенность публичной власти состоит в том, что она воплощается именно в чиновниках, т. е. в профессиональном сословии управителей, из которых комплектуются органы управления и принуждения (государственный аппарат). Без этого физического воплощения государственная власть представляет собой лишь тень, воображение, пустую абстракцию;

3) государственный суверенитет.

Понятие «**государственный суверенитет**» появилось в конце Средневековья, когда потребовалось отделить государственную власть от церковной и придать ей исключительное, монопольное значение. Ныне суверенитет — обязательный признак государства. Страна, его не имеющая, — это колония либо доминион.

Суверенитет как свойство (атрибут) государственно власти заключается в ее верховенстве, самостоятельности, независимости.

Верховенство государственной власти внутри страны обозначает:

а) универсальность ее властной силы, которая распространяется на все население, все партии и общественные организации данной страны;

б) ее прерогативы (государственная власть может отменить, признать ничтожным всякое проявление любой другой общественной власти);

в) наличие у нее таких средств воздействия, которыми никакая другая общественная власть не располагает (армия, полиция или милиция, тюрьмы и др.).

Самостоятельность и независимость государственной власти от всякой другой власти внутри страны и вне ее выражается в ее исключительном, монопольном праве свободно решать все свои дела;

4) неразрывная связь государства и права.

Без права государство существовать не может. Право юридически оформляет государство и государственную власть и тем самым делает их легитимными, т. е. законными. Государство осуществляет свои функции в правовых формах. Право вводит функционирование государства и государственной власти в рамки законности, подчиняет их конкретному правовому режиму. При такой подчиненности государства праву и формируется демократическое правовое государство.

2. Политическая власть как общесоциологическая категория

Чтобы разобраться в проблеме политической власти, необходимо уяснить, что такое власть вообще, т. е. рассмотреть власть как общесоциологическую категорию.

Известно, что политическая (государственная власть) не единственный вид общественной власти. Власть присуща любой организованной, более или менее устойчивой и целенаправленной общности людей. Она характерна как для классового, так и бесклассового общества, как для общества в целом, так и различных составных его образований.

Соответственно принято различать виды власти: власть рода, племени, общины, политическую (государственную), экономическую, различных общественных объединений, родительскую, церковную.

Каждая из разновидностей общественной власти имеет известное своеобразие, отличается специфическими особенностями. Вместе с тем всем им присущи общие черты, синтез которых позволяет дать характеристику власти как общей социальной категории.

При всем многообразии взглядов на власть многим из представителей различных течений общественной мысли присуща ее характеристика как авторитета, обладающего возможностью заставить повиноваться, подчинить своей воле других людей.

Важно иметь в виду, что, во-первых, неотъемлемым элементом содержания любой власти является принуждение. Общественная власть немыслима без принуждения, которое в соответствии с исторической обстановкой и характером власти приобретает различное содержание и форму.

Во-вторых, отношения по поводу власти, или властеотношения, носят волевой характер и с точки зрения своей структуры складываются из «господство — подчинение» и «руководство — подчинение».

В зависимости от конкретно-исторических условий власть может либо выступать как сочетание отношений «господство--подчинение» и «руководство-подчинение», либо проявляться только в отношениях «руководство-подчинение».

Власть, будучи непосредственным порождением разносторонних устойчивых связей между людьми, их устремлений к удовлетворению своих интересов и смягчению при этом противоречий, а стало быть, к возможному компромиссу и определенному порядку сосуществования, представляет собой объективно необходимое условие для участия членов общества в производстве и воспроизводстве жизни. Власть есть средство функционирования любой социальной общности, проявляющееся как отношение подчинения входящих в это сообщество лиц единой руководящей в нем воле.

Изложенное позволяет сформулировать краткое определение понятия власти как общесоциологической категории.

Власть — это соответствующее характеру и уровню общественной жизни средство функционирования всякой социальной общности, заключающееся в отношении подчинения воли отдельных лиц и их объединений руководящей в данном сообществе воле.

Такое определение характеризует любую общественную власть — классовую и неклассовую, государственную и негосударственную.

Политическая (государственная) власть представляет собой особую разновидность общественной власти. Политическая

власть есть власть государственная, т. е. такая, которая исходит от государства и реализуется не иначе как при его (прямом или косвенном) участии.

В специальной юридической, философской и политологической литературе наряду с признанием одними авторами тождества понятий политической и государственной власти другие авторы (Ф. М. Бурлацкий, Н. М. Кейзеров, Л. Т. Кривушин и др.) выступают за различие этих категорий.

Сторонники последней точки зрения понятие «политическая власть» употребляют в более широком смысле, нежели «государственная власть», — это власть, осуществляемая не только государством, но и другими звеньями политической системы общества: партиями, массовыми общественными организациями (например, профсоюзами и иными общественными объединениями).

Однако употребление термина «политическая власть» в широком смысле с точки зрения строго научного подхода весьма условно, ибо сама политическая власть и степень участия в ней, в ее отправлении, в том числе роль различных партий в осуществлении политической власти, не одно и то же.

Этого обстоятельства не учитывают авторы, которые исходят из посылки, что политическая власть — это одно, а государственная власть — нечто другое, и предлагают определения политической власти без указания на ее связь с государством и его роль в ее осуществлении.

Государство является непосредственным воплощением, особой организацией политической власти.

3. Типы государства

В настоящее время выделяют два основных подхода к типологии государства: *формационный* и *цивилизационный*.

До недавнего времени формационный подход признавался в качестве единственно возможного и научного, поскольку выражал марксистское отношение к вопросу о типе государства.

Суть его в том, что выяснение типа государства основывается на понимании истории как естественно-исторического процесса смены общественно-экономических формаций, каждой из которых в условиях существования классов соответствует определенный тип государства.

Аналогично понятием типа государства охватываются общие, наиболее существенные признаки, характерные для всех государств одной и той же социально-экономической формации. Тип государства означает конкретизацию, определенность его экономической основы, классовой сущности и социального назначения.

Для определения типа государства в данном значении необходимо ответить на **три вопроса о том:**

- 1) какой общественно-экономической формации, какому типу производственных отношений соответствует данное государство;
- 2) орудием какого класса оно является;
- 3) каково социальное назначение данного государства;

Для обозначения выделяемых на этом основании типов государства используется термин «**исторические типы государства**». Это рабовладельческий, феодальный, буржуазный и социалистический типы государства. Первые три из них охватываются единым родовым понятием эксплуататорского государства. Смена одного исторического типа другим — процесс объективный, естественно-исторический. В этом процессе каждый последующий тип государства должен быть более прогрессивным, чем предыдущий.

Рассматривая формационный подход к типологии государства в тесной связи с марксистским учением о государстве в целом в историческом плане, нельзя не заметить, что марксистской трактовке этих вопросов принадлежит значительная роль в научном объяснении возникновения и развития рабовладельческого и феодального типов государства. Она охарактеризовала также буржуазный тип государства, соответствовавший состоянию общественного развития середины XIX в., когда завершилось формирование промышленного, так называемого свободного капитализма со свойственным ему основным классовым противостоянием буржуазии и пролетариата, и в последующих условиях обострения классовой борьбы, относительного и абсолютного обнищания пролетариата, его первых политических выступлений и использования буржуазией государства для подавления трудящихся. Наглядным примером может служить Парижская коммуна. Такое соответствие марксистского подхода к государству и его типологии реальному ходу истории продолжалось

вплоть до победы Октябрьской социалистической революции, которая сама может быть объяснена как подтверждение данной теории.

Марксистскую типологию государств можно критиковать, можно отказаться от нее, но сначала нужно предложить взамен нечто более совершенное. В мировой литературе предлагалось немало основ классификации государств. Пожалуй, чаще других звучало предложение подразделять их на демократические и недемократические. Такая классификация в определенных познавательных целях не только допустима, но и полезна, однако она носит самый общий характер, да и критерий довольно расплывчатый.

В последнее время весьма широко применяется классификация государств на тоталитарные, авторитарные, либеральные и демократические.

В тоталитарном государстве человек становится винтиком государственной машины. Власть находится либо в руках правящей элиты, диктатора и его окружения. Все остальные отстраняются от властвования и управления. В правовом регулировании доминирует режим *«Запрещено все, кроме разрешенного законом»*.

Авторитарное государство отличается от тоталитарного главным образом проникновением в него, хотя и в ограниченном объеме, элементов демократизма и законности.

Либеральное государство формируется под влиянием либеральных идей и доктрин, которые принижают роль и значение государства в жизни общества. Здесь создаются условия для правовой автономии личности, не допускающей необоснованного вмешательства государства в личную сферу, законодательно закреплены, но не всегда гарантированы права и свободы граждан, действует правовой режим *«Разрешено все, что не запрещено законом»*. Однако в политическом плане не допускаются действия, направленные на изменение государственного и общественного строя.

В демократическом государстве создаются условия для реального участия граждан в решении государственных и иных общественных дел, все важнейшие органы государства выборны и подконтрольны народу. Граждане обладают широким гарантированным законом кругом прав и свобод. Здесь государство служит обществу и личности.

Рассматриваемая классификация имеет несомненное научное и практическое значение. Главным критерием ее является политический, точнее, государственно-правовой режим. Этот критерий по глубине и основательности не идет ни в какое сравнение с формационным, но позволяет выделить важные особенности государств в рамках общепринятых типов.

Английский историк А. Тойнби предложил **цивилизационный подход** классификации обществ и государств, который учитывает не только социально-экономические условия, но и религиозные, психологические, культурные основы жизни общества. Вся мировая история, по его мнению, насчитывает двадцать шесть цивилизаций — египетскую, китайскую, западную, православную, арабскую, мексиканскую, иранскую.

Цивилизационный подход обосновывается идеей единства, целостности современного мира, приоритетом общечеловеческих ценностей, а цивилизация понимается как базирующаяся на разуме и справедливости совокупность материальных и духовных достижений общества, находящаяся вне рамок конкретных социальных систем.

Целостность цивилизации обуславливается взаимодействием техники, социальной организации, религии и философии, причем первая определяет все остальные компоненты. Нетрудно заметить, что такой подход игнорирует важные положения исторического материализма о ведущей роли базиса по отношению к надстройке.

Иначе говоря, цивилизационный подход тоже не безупречен, не способен заменить подход формационный, но в определенном сочетании они, видимо, могут стать подходящей основой для научной классификации государств.

Классификация государств на типы не является всеохватывающей. В прошлом существовали и ныне есть немало так называемых **переходных государств**. Одни из них возникли в результате распада колониальной системы и двигались в своем развитии к одному из существующих типов, другие сочетали в себе признаки нескольких типов государств (например, скандинавские государства сочетают признаки традиционно буржуазного государства с ростками государства социалистического типа), у третьих возможно появление таких признаков и черт, которых нет ни у одного из известных типов государств.

В марксистской литературе переходным государствам уделялось мало внимания. Считалось, что переход от одного исторического типа государства к другому возможен только революционным путем, поэтому переходное государство рассматривалось как нечто временное и нехарактерное. В действительности же наиболее естествен и перспективен **эволюционный путь развития государств**. Отсюда наличие переходных государств вполне закономерно, и они могут существовать достаточно долго.

ЛЕКЦИЯ №4. Форма государства

1. Понятие формы государства

Любое государство есть единство его сущности, содержания и формы. Чтобы оно активно функционировало, чтобы качественно и слаженно действовал его механизм, требуется четко организованная государственная власть.

Форма государства отвечает на вопросы о том, на каких принципах и как территориально построена государственная власть, как создаются высшие органы государства, как они взаимодействуют между собой и населением, какими методами она осуществляется и др.

Под формой государства понимается организация государственной власти, выраженная в форме правления, государственного устройства и политического (государственного) режима.

Понятие формы государства охватывает:

- 1) организацию верховной государственной власти, источники ее образования и принципы взаимоотношений высших органов власти между собой и населением;
- 2) территориальную организацию государственной власти, соотношение государства как целого с его составными частями;
- 3) методы и способы осуществления государственной власти.

Форма государства зависит от конкретно-исторических условий его возникновения и развития, решающее влияние на нее оказывают сущность, исторический тип государства. Так, феодальному типу государства соответствовала, как правило, монархическая форма правления, а буржуазному — республиканская. Форма государства во многом зависит от соотношения политических сил в стране, особенно в период его возникновения. Ранние буржуазные революции привели к компромиссу между буржуазией и феодалами, следствием которого стала конституционная монархия.

Категория формы государства показывает особенности внутренней организации государства, порядок образования и струк-

туру органов государственной власти, специфику их территориальной обособленности, характер взаимоотношений друг с другом и населением, а также те методы, которые используются ими для осуществления организационной и управленческой деятельности.

Более полное представление о форме конкретного государства дает анализ трех его составляющих — формы правления, государственного устройства, государственно-правового режима.

Форма правления характеризует порядок образования и организации высших органов государственной власти, их взаимоотношения друг с другом и населением, т. е. эта категория показывает, кто и как правит в государстве. В зависимости от особенностей формы правления государства подразделяются на *монархические и республиканские*.

Форма государственного устройства отражает территориальную структуру государства, соотношение между государством в целом и его составными территориальными единицами.

По форме устройства все государства подразделяются на *унитарные, федеративные и конфедеративные*.

Государственно-правовой режим (политический) представляет собой систему средств и способов осуществления государственной власти.

В зависимости от особенностей набора средств и способов государственного властвования различают демократические и авторитарные государственно-правовые режимы.

2. Формы правления

Данная категория, является неотъемлемой составляющей формы государства и показывает, как образуются новые органы, что они собой представляют, на каких началах взаимодействуют. Форма правления также свидетельствует о том, участвует ли население в формировании высших органов государства, т. е. демократическим или недемократическим способом они образованы. Недемократическим путем формируются, например, высшие органы государства при наследственной монархии.

Существенные черты той или иной формы государства нельзя понять и объяснить, отвлекаясь от характера тех производственных отношений, которые сложились на данной ступени эконо-

мического развития. Так, республика рабовладельческого общества имеет больше родственных свойств с рабовладельческой монархией, нежели с республикой периода капитализма.

Среди факторов, обуславливающих специфику конкретной формы государства, первостепенное значение имеет *соотношение классовых сил*, социальное представительство лиц, стоящих у власти в данной стране и в данный исторический период времени. Итоги политической борьбы за власть находят свое выражение в порядке организации и структуре всего государственного механизма, в тоталитарных либо демократических методах его деятельности.

На форму государства известное влияние оказывают также *национальный состав населения*, уровень культуры и те традиции, которые сложились в результате исторического развития страны (примером могут послужить монархические традиции в Великобритании и Японии), а в определенной степени, хотя и косвенно, даже особенности ее географического положения.

При анализе формы государств следует учитывать также и влияние международных связей. При современном многообразии экономических, политических, культурных и иных зависимостей между странами даже экономически мощные государства не могут полноценно развиваться в международной изоляции.

Таким образом, форма правления раскрывает способ организации верховной государственной власти, порядок образования ее органов, их взаимодействие между собой и с населением, степень участия населения в их формировании.

Существуют две основные формы правления — монархия и республика. Их верховные органы отличаются друг друга и по порядку образования, и по составу, и по компетенции.

Монархия — это форма правления, при которой вся полнота государственной власти сосредоточена в руках одного человека — монарха (царя, короля, шаха, императора, султана и т. п.), который выполняет функции и главы государства, и законодательной, и во многом исполнительной власти.

Монарх наследует власть как представитель правящей династии и осуществляет ее пожизненно и бессрочно. Он персонифицирует государство, выступая от имени всего народа как «отец» нации, за результаты своей деятельности не несет юридической ответственности.

Перечисленные признаки являются типичными для монархической формы правления. В реальной же действительности они не безусловны и, отличаясь различным соотношением, определяют многообразие и виды ограниченных и неограниченных монархий. При неограниченной (абсолютной) монархии монарх является единственным высшим органом государства. Он осуществляет законодательную функцию, руководит органами исполнительной власти, контролирует правосудие. Абсолютная монархия характерна для последнего этапа развития феодального государства, когда после окончательного преодоления феодальной раздробленности завершается процесс образования централизованных государств.

При ограниченной монархии высшая государственная власть рассредоточена между монархом и другим органом или органами (Земским собором в Российской империи). К ограниченным относятся сословно-представительная монархия и современная конституционная монархия, в которой власть монарха ограничена конституцией, парламентом, правительством и независимым судом.

Республика — форма правления, при которой:

- 1) государственная власть передается (делегировается) народом определенному коллегиальному, а не единоличному органу (сенату, парламенту, народному собранию, федеральному собранию и т. п.), который выполняет свое функциональное назначение в режиме «сдержек и противовесов» с другими ветвями власти;
- 2) представительная власть сменяема, избирается на определенный срок;
- 3) законодательно закрепляется подотчетность и ответственность власти за результаты своей деятельности.

Признаки республики:

- 1) выборность и сменяемость представительной власти;
- 2) коллегиальность правления, позволяющая не только обеспечивать подконтрольность различных ветвей власти, их взаимное сдерживание от возможного произвола, но и более эффективно и ответственно решать каждой из них свои специализированные задачи;
- 3) законодательно закрепленная подотчетность и ответственность (политическая и юридическая) власти за результаты своей деятельности.

Республиканская форма правления зародилась в рабовладельческих государствах, наиболее яркое проявление нашла в демократической Афинской республике. Здесь органы государства, в том числе высшие, избирались полноправными гражданами Афин. Однако более распространенной в рабовладельческих государствах была аристократическая республика, где в формировании и работе выборных органов верховной государственной власти принимала участие военно-земельная знать.

Современные республики подразделяются на *парламентарные* и *президентские*, различаются они главным образом тем, какой из органов верховной власти — парламент или президент — формирует правительство и направляет работу и перед кем — парламентом или президентом — правительство несет ответственность.

В парламентской республике парламент наделен не только законодательными полномочиями, но и правом давать отставку правительству, выразив ему недоверие, правительство несет перед парламентом ответственность за свою деятельность. Президент республики является главой государства, но не главой правительства. Политически это означает, что правительство формируется партией, победившей на парламентских выборах. Президент, не будучи лидером партии, лишен возможности направлять его деятельность. Руководит правительством премьер-министр (он может называться иначе).

Президентская республика — это форма правления, при которой президент непосредственно при определенном парламентском контроле формирует правительство, которое несет перед ним ответственность за свою деятельность. В президентских республиках обычно нет должности премьер-министра, так как чаще всего функции главы государства и главы и правительства выполняет президент.

Важно будет отметить, что монархия и республика как формы правления доказали исключительную приспособляемость к различным условиям и эпохам политической истории.

3. Формы государственного устройства

Под государственным устройством понимается внутренняя национально-территориальная организация государства, соотношение целого и его части. Данная категория дает ответы на вопросы о том, как организована территория государства, из ка-

ких частей оно состоит, каково их правовое положение. Существуют три общепризнанные формы государственного управления: унитарная, федеративная и конфедеративная (промежуточная).

Унитарное государство — это целостное централизованное государство, административно-территориальные единицы которого (области, провинции, округа и т. д.) не имеют статуса государственных образований, не обладают суверенными правами. Так как основным признаком унитарного государства является целостность, то естественно следующее: единственный высший орган государства, единое гражданство, единая конституция, что создает организационно-правовые предпосылки для высокой степени влияния центральной государственной власти на всей территории страны. Органы административно-территориальных единиц находятся либо в полном подчинении центра, либо в двойном подчинении центра и местных представительных органов.

Большая часть государств имеет унитарную форму государственного устройства. Население унитарного государства может быть как однопациональным, так и многопациональным.

Федеративное государство (федерация) есть сложное государство, состоящее из нескольких субъектов, объединившихся для решения общих задач. При этом субъекты образуются по национальному или территориальному принципу либо используют и первое, и второе.

Входящие в состав федерации государственные образования и государства называются ее субъектами. Они могут иметь свои конституции, свое гражданство, собственные высшие государственные органы — законодательный, исполнительные, судебные. Наличие в федерации двух систем высших органов — федерации в целом и ее субъектов — вызывает необходимость разграничить их компетенцию (предметы ведения).

Конфедерация — это союз суверенных государств, образуемый для достижения определенных целей (военных, экономических и др.). Здесь союзные органы лишь координируют деятельность государств — членов конфедерации и только по тем вопросам, для решения которых они объединились. Конфедерация не обладает суверенитетом.

Конфедеративные объединения имеют нестойкий, переходный характер: они либо распадаются, либо преобразуются в феде-

рации. Конфедерацию можно назвать переходной формой государственного устройства. Например, штаты Северной Америки с 1776 по 1787 гг. были объединены в конфедерацию, что диктовалось интересами борьбы против британского владычества. Конфедерация стала ступенькой на пути создания федеративного государства — США.

4. Политический режим

С формой государства тесно связан политический режим, значение которого в жизнедеятельности страны велико. Политический режим выражает особенности функционирования государственного механизма. Государственный режим отражает уровень и формы развития демократии.

Политический режим — это методы осуществления политической власти, итоговое политическое состояние в обществе, которое складывается в результате взаимодействия и противоборства различных политических сил, функционирования всех политических институтов и характеризуется демократизмом или антидемократизмом.

Профессор С. С. Алексеев выделяет следующие **свойства** политического режима:

- 1) политический режим прежде всего зависит от того, какими методами в государстве осуществляется политическая власть. Если это методы убеждения, согласования, законности, парламентаризма, если применяется только правовое принуждение, то налицо прогрессивный, демократический режим. Когда же на первый план выходят методы насилия, в государстве складывается режим реакционный антидемократический. Существуют режимы, где в той или иной степени сочетаются оба начала;
- 2) в каждой стране политический режим определяется соотношением, раскладом политических сил. В странах, где существует устойчивый баланс политических сил или достигнуто долговременное национальное согласие, результатом такого согласия является стабильный политический режим. Но если в стране верх берут то одни, то другие силы, политический режим постоянно изменяется.

В зависимости от характера используемых государственной властью средств и способов управленческого воздействия различают авторитарные и демократические государственно-правовые режимы.

Авторитарный режим отличается тем, что:

- 1) народ при таких режимах фактически отстраняется от формирования государственной власти и контроля над ее деятельностью;
- 2) вся полнота власти концентрируется в руках правящей элиты, не учитывающей коренных интересов населения;
- 3) устраняется оппозиция (иногда формально разрешается деятельность близких по духу, родственных политических партий и профсоюзов);
- 4) решения центральной власти реализуются при широкомасштабном использовании насилия, при опоре на военно-полицейский аппарат. Устанавливается полное преимущество государства над правом;
- 5) личность лишена гарантий безопасности, человек не может реально пользоваться общедемократическими свободами, даже если они формально провозглашены. Устанавливается полный приоритет интересов государства над гражданином.

С глубокой древности известны деспотические и тиранические разновидности авторитарного режима. Они основаны на произволе и жестокости правителей. Их отличие выражается лишь в различных способах овладения и приемах осуществления власти. Если деспот приходит к власти законными способами, то тиран — с помощью захвата, государственного переворота. Если жестокость деспота обрушивается прежде всего на ближайшее окружение, высших должностных лиц, то при тирании — на все население.

При конституционно-авторитарном режиме ограничения демократии получают законодательное закрепление в конституции, которая лишь формально провозглашает даже весьма ограниченные права и свободы граждан. При этом запрещается или существенно ограничивается деятельность оппозиционных партий. Нарушается принцип разделения властей. Парламент становится придатком исполнительной власти, и его значительная часть не избирается, а назначается.

При тоталитарном режиме власть переходит в руки диктатора, осуществляющего правление насильственными методами, происходит абсолютная концентрация власти законодательной и исполнительной в одном органе. Права и свободы человека никем не защищены.

При демократическом режиме высшие органы государства выступают от имени народа, власть реализуется в его интересах демократическими и правовыми методами. Права человека и гражданина гарантированы и защищены государством.

ЛЕКЦИЯ №5. Органы государственной власти

1. Понятие, правовой статус

Государственная деятельность осуществляется через органы государственной власти. Общепризнанным считается определение органа государственной власти как звена государственного аппарата, участвующего в осуществлении определенных государственных функций и наделенного в этой связи властными полномочиями.

Понятие органа государственной власти складывается из совокупности его признаков:

- 1) создается и действует от имени государства — Российской Федерации или ее субъекта;
- 2) действует на основе законов и других нормативных правовых актов;
- 3) выполняет свойственные только ему задачи и функции;
- 4) обладает собственной компетенцией;
- 5) характеризуется организационной обособленностью и самостоятельностью;
- 6) наделен властными полномочиями, т. е. его решения принимаются от имени государства, носят обязательный для всех характер и при необходимости подкрепляются принудительной силой государства.

Только совокупность этих признаков дает основание относить тот или иной орган к числу государственных. Не каждое государственное учреждение или организация будет считаться органом государственной власти (например, государственное учебное заведение, учреждение здравоохранения), а только обладающее комплексом вышеуказанных признаков.

Система органов государственной власти состоит из тех, которые определены Конституцией РФ, и тех, создание которых обусловлено функциями и полномочиями конституционных

органов. Система органов государственной власти многосложна, состоит из разнообразных, иерархически соподчиненных звеньев.

В зависимости от критерия органы государственной власти классифицируются на различные виды.

Государственные органы РФ действуют на основе Конституции РФ и принципов, в ней заложенных.

Конституционные принципы построения и деятельности органов государственной власти — это закрепленные в Конституции РФ исходные начала, лежащие в основе функционирования этих органов.

Таковыми принципами выступают:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина (ст. 2, 7 Конституции РФ);
- 2) народовластие (ст. 3 Конституции РФ);
- 3) федерализм (ст. 5 Конституции РФ);
- 4) разделение властей (ст. 10, 11 Конституции РФ);
- 5) законность (ст. 15 Конституции РФ);
- 6) светскость (ст. 14 Конституции РФ).

В своей деятельности органы государственной власти должны руководствоваться *принципом приоритета прав и свобод человека и гражданина*. Закрепляя общечеловеческие стандарты защиты прав и свобод личности, страны и государства принимают меры по их соблюдению и охране от всевозможных посягательств. Политика государства и его органов направлена на создание таких условий, которые обеспечивают достойную жизнь и свободное развитие человека и гражданина.

Принцип народовластия означает, что верховной властью в стране наделяются органы, которым народ вручает соответствующие полномочия, на им же определенных условиях.

Принцип федерализма выражается в единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также в том, что во взаимоотношениях с федеральными органами все субъекты Федерации равноправны между собой.

Принцип разделения властей предполагает, что основным функциям государственной власти соответствуют определенные органы государства. С целью предотвращения злоупотребления

все ветви государственной власти должны быть независимыми, самостоятельными и взаимно уравновешенными.

Разделение властей действует как по горизонтали (Федеральное Собрание РФ — Правительство РФ — судебные органы РФ — прокуратура), так и по вертикали (федеральные органы власти — органы государственной власти субъектов Федерации). Указанный принцип наиболее последовательно проявляется на федеральном уровне.

Принцип законности означает обязательность соблюдения всеми государственными органами Конституции РФ, законов и подзаконных актов. Он также предполагает, что законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции РФ, а законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым в пределах компетенции РФ и совместной компетенции РФ и ее субъектов.

Принцип светскости означает взаимное невмешательство как государства и его органов в дела церкви, так и религиозных организаций в государственные дела.

Конституционные принципы построения и деятельности системы органов государственной власти закрепляются в гл. 1 Конституции РФ «Основы конституционного строя», которая может быть изменена только путем принятия новой Конституции РФ. Поэтому указанные принципы являются неизменными и определяющими деятельность как федеральных органов власти, так и органов власти субъектов РФ.

2. Классификация органов государственной власти

Для того чтобы начать говорить о классификации органов государственной власти, стоит еще раз обратиться к понятию орган государства. **Орган государства** — это юридически оформленная, организационно и хозяйственно обособленная часть государственного механизма, состоящая из государственных служащих, наделенная государственно-властными полномочиями и необходимыми материальными средствами для осуществления в пределах своей компетенции определенных задач и функций государства.

Можно привести большое количество классификаций органов государственной власти, все зависит от основания. Остановимся на самых основных.

По уровню деятельности различают *федеральные органы и органы субъектов Федерации*.

На федеральном уровне система органов государственной власти включает в себя: Президента РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, а также федеральные органы исполнительной власти и суды РФ.

В субъектах Федерации государственную власть осуществляют образуемые ими органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

По характеру выполняемых задач органы государства подразделяются на четыре вида:

- 1) органы законодательной власти, избираемые населением, обладающие исключительным правом на принятие законодательных актов;
- 2) органы исполнительной власти, основная форма деятельности которых — исполнительно-распорядительная;
- 3) органы судебной власти, осуществляющие правосудие и уполномоченные применять государственное принуждение;
- 4) органы контрольной власти, деятельность которых состоит в проверке соответствия актов и действий государственных и иных органов, их должностных лиц:
 - а) постоянные, которые создаются без ограничения срока действия;
 - б) временные, которые создаются на определенный срок.

В зависимости от правовой основы образования можно различать государственные органы, создаваемые на базе:

- 1) Конституции РФ;
- 2) федеральных конституционных законов, федеральных законов;
- 3) указов Президента РФ;
- 4) постановлений Правительства РФ;
- 5) законодательных актов субъектов РФ.

Органы государства различаются между собой и тем, что одни из них — коллективные образования, другие — представлены одним лицом. По общему правилу орган государства состоит из

коллектива государственных служащих. Например, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, Верховный Суд РФ. Однако в отдельных случаях орган государства может воплощаться в одном лице, занимающем государственную должность. Например, Президент РФ, Президент республики в составе РФ, Генеральный прокурор РФ.

Своего рода обобщающим основанием классификации государственных органов является их место, роль, функциональное назначение в структуре механизма государства.

Исследование различных видов государственных органов предполагает их комплексное рассмотрение с учетом тесной взаимосвязи всех упомянутых выше и, возможно, некоторых других оснований их классификации.

3. Институт Президента РФ: статус, полномочия, ответственность

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

Прерогативы Президента РФ как гаранта Конституции РФ направлены, прежде всего, на обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов всех ветвей государственной власти, т. е. в конечном счете на достижение гарантированного ст. 5 Конституции РФ единства системы государственной власти. В этой связи Президент наделен полномочиями распускать Государственную Думу в случаях и в порядке, преду-

смотренных Конституцией; назначать референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом; подписывать и обнародовать принятые Федеральным Собранием законы; представлять Государственной Думе кандидатуры на должность председателя Центрального банка России, а также ставить перед ней вопрос об освобождении его от должности; представлять Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, а также кандидатуру Генерального прокурора РФ и вносить предложения в Совет Федерации об освобождении Генерального прокурора от должности; назначать судей других федеральных судов.

Перечисленные конституционные полномочия Президента позволяют сделать вывод об особом и своеобразном положении Президента РФ в системе государственной власти в России, осуществляемой на основе ее разделения на различные ветви власти и виды государственной деятельности. И суть этого своеобразия в том, что по своему организационно-правовому статусу, прерогативам и полномочиям должность Президента не может быть отнесена полностью и безоговорочно к какой-либо одной ветви государственной власти, он явно возвышается над всеми ветвями власти, но при этом имеет весьма серьезное и непосредственное касательство к тем или иным вопросам и аспектам организации и функционирования каждой из них.

Сущностная характеристика правового статуса Президента, однако, не может быть ограничена вышеперечисленными его прерогативами и полномочиями как главы государства и гаранта Конституции, призванного обеспечить согласованное функционирование и взаимодействие всех ветвей государственной власти. Наибольшую прикосновенность вся деятельность Президента РФ имеет все же к исполнительной ветви власти, в структуре которой он наделен весьма обширными и наиболее значимыми исполнительными управленческими полномочиями. В соответствии с гл. 4 Конституции РФ Президент России назначает с согласия Государственной думы Председателя Правительства РФ, имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ и принимает решение о его отставке; по предложению Председателя Правительства назначает на должность и освобождает от должности его заместителей, а также федераль-

ных министров; утверждает военную доктрину государства, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ и является Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами государства; при определенных обстоятельствах и в установленном Конституцией РФ и федеральным конституционным законом порядке вводит на территории страны или в отдельных ее местностях военное, а также чрезвычайное положение. Все это позволяет говорить об особом управленческом статусе президентской власти в сравнении и взаимосвязи с властью правительственной, являющейся в организационном плане чисто исполнительной управленческой властью по своему характеру и содержанию. Поэтому есть все основания утверждать, что Президент в рамках своего правового статуса главы государства и гаранта Конституции РФ является также высшим носителем, организатором и руководителем исполнительной власти в стране, которую он разделяет как непосредственно и персонально, так и через Государственный совет РФ, Администрацию Президента РФ и государственные органы правительственной исполнительной власти.

4. Администрация Президента РФ

Об Администрации Президента РФ можно говорить в широком и узком смысле этого слова. **В широком смысле** к ней относятся формируемое им Правительство РФ со всеми центральными органами правительственной федеральной исполнительной власти (органами государственного управления) и все президентские структуры его Администрации. **В узком же смысле** речь идет лишь о формируемой Президентом и находящейся в его личном и непосредственном ведении и подчинении Администрации Президента РФ, которая характеризуется своеобразным статусом и широкой компетенцией. Администрация Президента РФ в этом собственном смысле действует на основе утверждаемого его указами «Положения об Администрации Президента РФ» и имеет сложную разветвленную структуру. Администрация Президента РФ является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента РФ и осуществляющим контроль исполнения его решений, и действует в составе руководителя Администрации Президента РФ, двух заместителей руководителя

Администрации Президента РФ — помощников Президента РФ, помощников Президента РФ, пресс-секретаря Президента РФ, руководителя протокола Президента РФ, полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, советников Президента РФ, полномочных представителей Президента РФ в Совете Федерации и Государственной думе Федерального Собрания РФ, Конституционном Суде РФ, старших референтов, референтов Президента РФ и иных должностных лиц, а также самостоятельных подразделений, которые состоят из департаментов. Администрации Президента РФ к коим относятся: Аппарат Совета безопасности РФ (на правах управления), аппараты полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах (на правах управления), аппарат советников Президента РФ, Государственно-правовое управление Президента РФ, Канцелярия Президента РФ (на правах управления), Контрольное управление Президента РФ, Референтура Президента РФ (на правах управления), Секретариат руководителя Администрации Президента РФ (на правах управления), Управление Президента РФ по внешней политике, Управление Президента РФ по внутренней политике, Управление Президента РФ по кадровым вопросам и государственным наградам, Управление Президента РФ по вопросам государственной службы, Управление Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан, Управление информационного и документационного обеспечения Президента РФ, Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан, Управление пресс-службы и информации Президента РФ, Протольно-организационное управление Президента РФ, Экспертное управление Президента РФ.

Руководитель Администрации Президента РФ и помощники Президента РФ подчиняются Президенту РФ. Руководитель Администрации Президента РФ координирует деятельность помощников Президента РФ и распределяет вопросы, относящиеся к их ведению. Заместители руководителя Администрации Президента РФ, помощники Президента РФ по поручению руководителя Администрации Президента РФ осуществляют кадровые назначения в Администрации Президента РФ, решают иные организационные вопросы.

Заместитель руководителя Администрации Президента РФ — помощник Президента РФ — по поручению руководителя Адми-

нистрации Президента РФ в случае его временного отсутствия исполняет его обязанности.

Помощники Президента РФ, пресс-секретарь Президента РФ и руководитель протокола Президента РФ по решению Президента РФ могут возглавлять самостоятельные подразделения Администрации Президента РФ, а также обеспечивать деятельность Государственного совета РФ, иных совещательных и консультативных органов при Президенте РФ.

Советники Президента РФ подчиняются Президенту РФ и образуют аппарат советников Президента РФ, в состав которого входят департаменты, обеспечивающие их деятельность. Руководитель Администрации Президента РФ координирует деятельность советников Президента РФ и распределяет вопросы, относящиеся к их ведению.

Деятельность полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах координирует руководитель Администрации Президента РФ, а деятельность полномочных представителей Президента РФ в Совете Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания РФ, Конституционном Суде РФ — заместитель руководителя Администрации Президента РФ, помощник Президента РФ.

Администрация Президента РФ формируется им для создания всех необходимых условий реализации президентской власти и всестороннего информационно-аналитического, материально-технического и организационного обеспечения его деятельности. Взаимодействуя в установленном Президентом порядке с органами всех ветвей государственной власти, его Администрация создает условия для определения основных направлений внутренней и внешней политики и руководства Президентом их реализацией; обеспечивает организацию подготовки, согласования и представление Президенту проектов заключений на законопроекты, проектов указов, распоряжений, поручений и обращений Президента со всеми необходимыми документами; осуществляет контроль и проверку исполнения федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента с подготовкой ему соответствующих докладов; оказывает в установленном Президентом порядке всяческое содействие в реализации всех его полномочий главы государства и гаранта Конституции. В Положении об Администрации Президента РФ в общем плане регла-

ментируются прерогативы Президента РФ, руководителя Администрации Президента РФ, а также соподчиненность, функции и полномочия соответствующих подразделений и должностных лиц, входящих в состав Администрации Президента РФ.

Общее руководство Администрацией осуществляет Президент РФ, которому непосредственно подчиняются:

- 1) руководитель Администрации, заместители руководителя Администрации, помощники Президента РФ, пресс-секретарь Президента РФ, руководитель протокола Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, советники Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в Совете Федерации и Государственной Думе Федерального собрания РФ, Конституционном Суде РФ, старшие референты и референты Президента РФ;
- 2) секретарь Совета безопасности РФ.

Президент РФ назначает на должность и освобождает от должности в Администрации должностных лиц, непосредственно ему подчиненных, а также начальников управлений Президента РФ, руководителей иных самостоятельных подразделений Администрации, заместителей и помощников секретаря Совета безопасности РФ; определяет иных лиц в Администрации, назначаемых на должность и освобождаемых от должности им непосредственно и подчиняющихся ему; утверждает положения об управлениях Президента РФ, иных самостоятельных подразделениях Администрации.

Помощники Президента РФ готовят предложения Президенту РФ по реализации его полномочий; готовят с участием управлений Президента РФ, иных самостоятельных подразделений Администрации аналитические, справочные, информационные материалы для Президента РФ; готовят предложения по перспективным и текущим планам работы Президента РФ; обеспечивают по решению Президента РФ или руководителя Администрации деятельность Государственного совета РФ, иных совещательных и консультативных органов при Президенте РФ; готовят проекты поручений Президента РФ, и исполняют отдельные поручения Президента РФ, и при реализации возложенных на них функций взаимодействуют с управлениями Президента РФ, иными самостоятельными подразделениями Администрации. Помощники Президента РФ по

решению Президента РФ могут возглавлять самостоятельные подразделения Администрации.

Советники Президента РФ подготавливают для Президента РФ аналитические, справочные, информационные материалы и рекомендации по вопросам, отнесенным к их ведению в соответствии с распределением обязанностей; обеспечивают по поручению Президента РФ или руководителя Администрации деятельность совещательных и консультативных органов при Президенте РФ; исполняют отдельные поручения Президента РФ.

Советники Президента РФ при реализации возложенных на них функций взаимодействуют с управлениями Президента РФ, иными самостоятельными подразделениями Администрации; возглавляют по поручению Президента РФ или руководителя Администрации рабочие группы, создаваемые для подготовки мероприятий с участием Президента РФ; пользуются банками данных Администрации, Правительства РФ.

Старшие референты и референты Президента РФ осуществляют подготовку тезисов выступлений и обращений Президента РФ, аналитических справок и записок, ведут информационно-консультативную работу, исполняют отдельные поручения Президента РФ и руководителя Администрации.

Аппарат Совета безопасности осуществляет организационно-техническое и информационное обеспечение деятельности Совета безопасности РФ.

Секретарь Совета безопасности возглавляет аппарат Совета безопасности РФ; представляет Президенту РФ кандидатуры для назначения на должность и вносит Президенту РФ предложения об освобождении от должности заместителей и помощников секретаря Совета безопасности РФ.

Полномочные представители Президента РФ представляют интересы Президента РФ в федеральных органах государственной власти и органах государственной власти субъектов РФ. Обеспечение деятельности полномочных представителей Президента РФ осуществляют их аппараты.

Полномочные представители Президента РФ в федеральных округах представляют руководителю Администрации кандидатуры для назначения на должность и вносят ему предложения об освобождении от должности своих заместителей, а также помощников полномочных представителей Президента РФ. Другие работники аппаратов полномочных представителей Пре-

зидента РФ назначаются на должность и освобождаются от должности полномочными представителями Президента РФ по согласованию с Управлением Президента РФ по кадровым вопросам и государственным наградам.

Аппарат Совета безопасности РФ, являясь самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ и обладая статусом Главного управления Президента РФ, имеет своей задачей информационно-аналитическое обеспечение деятельности Президента и возглавляемого им Совета безопасности по текущим проблемам безопасности, вопросам оценки внутренних и внешних угроз жизненно важным интересам личности, общества и государства; выявление источников опасности, а также подготовку аналитических материалов, прогнозов изменения внутренних и внешних условий и факторов, влияющих на состояние безопасности в обществе и государстве; всестороннее, в том числе и организационно-техническое, обеспечение всех сторон и аспектов.

Аппарат полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах также входит в состав Администрации Президента РФ. Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе является должностным лицом, представляющим Президента РФ в пределах соответствующего федерального округа и обеспечивающим там реализацию конституционных полномочий главы государства. Он — федеральный государственный служащий, входит в состав Администрации Президента РФ, назначается на должность и освобождается от должности Президентом по представлению руководителя Администрации. Заместители полномочного представителя также являются государственными служащими и входят в состав Администрации Президента. Назначение их на должность и освобождение от должности, а также применение к ним мер поощрения и дисциплинарных взысканий осуществляется руководителем Администрации Президента. Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе непосредственно подчиняется Президенту РФ и подотчетен ему, но оперативное руководство деятельностью полномочного представителя осуществляет руководитель Администрации Президента РФ.

Непосредственное обеспечение деятельности каждого полномочного представителя Президента в федеральном округе осуществляет его аппарат, являющийся самостоятельным под-

разделением Администрации Президента. В состав аппарата полномочного представителя Президента в федеральном округе входит соответствующая окружная инспекция Главного контрольного управления Президента РФ. Она осуществляет методическое руководство указанной окружной инспекцией по вопросам организации контроля за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, реализацией федеральных программ.

Основные задачи полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе следующие: организация реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ, и контроля за исполнением актов федеральных органов государственной власти на подведомственной территории; обеспечение реализации кадровой политики Президента РФ и представление ему регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном положении с соответствующими предложениями.

Осуществление всех возложенных на полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе функций обеспечено предоставленными ему широкими полномочиями, в том числе правом привлекать сотрудников Главного контрольного управления Президента РФ, а в необходимых случаях и сотрудников федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов к проведению проверок, анализу состояния дел в организациях, находящихся на территории федерального округа. При этом аппарат Полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе обеспечивает решение возложенных на него задач и функций.

Полномочные представители Президента РФ в палатах Федерального Собрания РФ во взаимодействии с помощниками Президента в установленном Президентом РФ порядке координируют работу соответственно в Совете Федерации и Государственной Думе подразделений Администрации Президента и представителей Правительства; обеспечивают представление интересов Президента и способствуют реализации его конституционных полномочий в этих представительных (законодательных) органах государственной власти.

Полномочный представитель Президента РФ в Конституционном суде РФ способствует осуществлению деятельности Президента РФ как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина и представляет интересы Президента РФ в Конституционном суде РФ, участвуя в его заседаниях без специального на то решения Президента РФ.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что Президент РФ и его Администрация, имеющая сложную и разветвленную структуру, составляют и представляют некое неразрывное единство, особый и весьма специфический государственный орган президентской власти — Президентуру. Особенности этого государственного органа отражают и организационно закрепляют всю специфику и суть предназначения российской президентской власти в общей системе государственной власти, обеспечивающей, с одной стороны, согласованное функционирование всех ветвей государственной власти (прерогатива Президента РФ как главы государства и гаранта Конституции), а с другой — государственное регулирование и управление делами всей жизнедеятельности государства и общества.

ЛЕКЦИЯ №6. Структура и компетенция органов законодательной и исполнительной власти РФ

1. Федеральное Собрание РФ: порядок формирования, правовые основы деятельности, структура и полномочия

Согласно Конституции РФ (ст. 94) Федеральное Собрание РФ является парламентом РФ. Федеральное Собрание — представительный орган РФ. Тем самым Конституция РФ устанавливает, что формой государства РФ является представительная демократия, в условиях которой формирование политической воли народа возлагается на народное представительство.

Конституция РФ (ст. 94) характеризует Федеральное Собрание РФ как законодательный орган РФ. В предоставлении парламенту законодательной власти реализуется принцип народного суверенитета. В результате парламент законодательно регулирует жизнь страны и содействует формированию правового государства.

Как и предыдущие конституции России, действующая Конституция РФ закрепляет двухпалатную структуру парламента: Федеральное Собрание РФ состоит из Совета Федерации и Государственной Думы. Государственная Дума представляет все население РФ, а Совет Федерации состоит из членов, представляющих все субъекты РФ. Совет Федерации призван выражать интересы отдельных местностей, региональные мнения.

В Федеральном Собрании РФ палаты самостоятельно решают вопросы, относящиеся к их ведению в соответствии с Конституцией РФ. Она предусматривает (ст. 100), что палаты могут собираться совместно лишь для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ и выступлений руководителей иностранных государств.

Основными функциями парламента являются:

- 1) представительство;

- 2) законотворчество;
- 3) контроль.

Основными стадиями законодательного процесса являются:

- 1) внесение законопроекта в Государственную Думу;
- 2) рассмотрение законопроекта в Государственной Думе, принятие или отклонение закона;
- 3) рассмотрение закона Советом Федерации, его одобрение или неодобрение;
- 4) подписание Президентом РФ и обнародование закона.

Субъектами права законодательной инициативы являются (ч. 1 ст. 104 Конституции РФ):

- 1) Президент РФ;
- 2) Совет Федерации;
- 3) депутаты Государственной Думы;
- 4) Правительство РФ;
- 5) законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ;
- 6) Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ, но только по вопросам их ведения.

В реализации этих функций участвуют обе палаты Федерального Собрания (что также свидетельствует о единстве правовой природы законодательного органа России), и реализация функций осуществляется посредством конкретных полномочий палат. Полномочия Совета Федерации и Государственной Думы закреплены непосредственно в Конституции РФ (ст. 102 и 103 соответственно) в виде закрытого перечня, однако развитие конституционных правоотношений пошло по пути расширения конституционно установленных полномочий палат Федерального Собрания в специальном (отраслевом) законодательстве.

Основной функцией парламента, безусловно, является функция законотворчества. В законодательном процессе участвует множество субъектов, однако основная нагрузка в законотворческой деятельности ложится на нижнюю палату Федерального Собрания — Государственную Думу.

В соответствии со ст. 105 Конституции РФ Государственной Думой принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы РФ. Совет Федерации и Государствен-

ная Дума образуют комитеты и комиссии, являющиеся постоянно действующими органами соответствующих палат (ст. 101). Комитеты палат по вопросам, отнесенным к их ведению, осуществляют подготовку и предварительное рассмотрение законопроектов, организуют проводимые палатами парламентские слушания. Они решают вопросы организации своей деятельности и осуществляют подготовку заключений по принятым Государственной Думой федеральным законам.

В соответствии со ст. 101 Конституции РФ Совет Федерации и Государственная Дума по вопросам своего ведения проводят парламентские слушания.

Парламентские слушания в Совете Федерации организуются по инициативе комитетов палаты в пределах их полномочий, а также комиссий, создаваемых в соответствии с регламентом палаты, по инициативе Председателя Совета Федерации или по инициативе группы в составе не менее десяти депутатов Совета Федерации.

Парламентские слушания в Государственной Думе проводятся по инициативе Совета Государственной Думы, ее комитетов и комиссий, депутатских объединений в Государственной Думе.

Организация и проведение парламентских слушаний возлагаются на соответствующие комитеты палаты. Комитеты и комиссии палат могут совместно организовывать парламентские слушания. Состав лиц, приглашенных на парламентские слушания, определяется комитетами палаты, которыми организуются эти слушания.

Согласно регламенту Совета Федерации по результатам парламентских слушаний, проводимых в этой палате, могут быть приняты мотивированные заключения и рекомендации по обсуждаемому вопросу. В регламенте Государственной Думы установлено, что парламентские слушания могут заканчиваться принятием рекомендаций по обсуждаемому вопросу.

Правовыми формами реализации полномочий Федерального Собрания РФ являются принимаемые им нормативные правовые акты.

2. Структура и организация деятельности Совета Федерации Федерального Собрания РФ

Конституция РФ содержит лишь отправные моменты, касающиеся состава и порядка формирования Совета Федерации.

В верхней палате представлены все субъекты РФ на паритетных началах — по два представителя, при этом один от представительного, а другой от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. В настоящее время Совет Федерации формируется в соответствии с Федеральным законом от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Представитель от законодательного органа субъекта РФ избирается законодательным органом на срок полномочий этого органа, а представитель от исполнительного органа субъекта РФ назначается главой региона (но при условии отсутствия возражения законодательного органа).

Таким образом, Совет Федерации, в отличие от Государственной Думы, определенного срока полномочий не имеет, обновление его состава осуществляется не разовым порядком, а мягко, в зависимости от региональных выборов и усмотрения региональных органов государственной власти. Ни при каких обстоятельствах верхняя палата Федерального Собрания не может быть распущена.

Порядок деятельности Совета Федерации, его органов и должностных лиц определяется Конституцией РФ, федеральными законами, регламентом Совета Федерации и постановлениями Совета Федерации.

Согласно ч. 2 ст. 102 и ч. 2 ст. 103 Конституции РФ актами Совета Федерации и Государственной Думы являются постановления, которые они могут принимать только по вопросам, отнесенным к их ведению Конституцией РФ.

К компетенции Совета Федерации отнесены следующие вопросы.

1. Возможность изменения границ между субъектами РФ предусмотрена ч. 3 ст. 67 Конституции РФ, согласно которой такое изменение требует их взаимного согласия.

Однако комментируемый пункт определяет, что, помимо этого взаимного согласия, требуется еще согласие Совета Федерации. Это согласие проявляется в форме утверждения договора или соглашения, заключенного заинтересованными субъектами РФ по поводу изменения границы между ними.

Если Совет Федерации откажет в утверждении, договор или соглашение между субъектами РФ считается несостоявшимся. Конечно, нельзя исключать, что через какое-то время вопрос вновь будет внесен в повестку и Совету Федерации опять придется решать эту проблему.

Для рассмотрения Советом Федерации вопроса об утверждении изменения границ между субъектами РФ в Совет Федерации представляются соглашение об изменении границ, утвержденное законодательными (представительными) органами государственной власти каждого из этих субъектов РФ.

2. Возможность введения военного положения Президентом РФ предусмотрена ч. 2 ст. 87 Конституции РФ.

Указанная статья Конституции РФ обязывает Президента РФ незамедлительно сообщить о введении военного положения на территории РФ или в отдельных ее местностях палатам Федерального Собрания РФ. Очевидно, что Совет Федерации должен оценить обоснованность этой меры в целом и целесообразность отдельных ее составляющих. Ему принадлежит право окончательного решения вопроса.

В случае не утверждения указа Президента РФ Совет Федерации может предложить Президенту РФ создать совместную согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, включив соответствующий пункт в свое постановление. Во всяком случае с момента принятия Советом Федерации решения о неутверждении указа Президента РФ действие этого указа прекращается.

3. Что касается такого полномочия Совета Федерации, как утверждение указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения, то оно связано с полномочием Президента РФ издавать такие указы, установленным ст. 88 Конституции РФ.

Здесь действует полная аналогия с предыдущим полномочием. Регламент Совета Федерации регулирует процедуру утверждения таких указов совершенно аналогично процедуре утверждения указов о введении военного положения.

4. Вопрос об использовании Вооруженных Сил РФ за пределами ее территории может возникать в различных ситуациях. Он может возникнуть в связи с отражением агрессии против РФ, в связи с выполнением международных договорных обязательств, в частности в связи с выполнением миротворческих задач.

Для принятия решений об использовании Вооруженных Сил за пределами России в случаях, когда это прямо предписано действующими международными договорами, согласия Совета Федерации не требуется.

5. Совет Федерации должен принять постановление о назначении выборов Президента РФ в одном из двух случаев: когда ис-

текает срок полномочий Президента РФ или когда должность Президента РФ освободилась досрочно.

Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» предусмотрено в ст. 4, что в первом случае Совет Федерации должен назначить выборы на первое воскресенье после истечения конституционного срока, на который был избран Президент РФ и который исчисляется со дня его избрания.

Период между днем назначения выборов и днем выборов (точнее, днем голосования) должен быть не менее 4 месяцев. Если же Совет Федерации не выполнит указанной обязанности, Центральная избирательная комиссия РФ проведет выборы в первое воскресенье месяца, следующего за месяцем, в котором истекают полномочия Президента РФ.

Во втором случае Совет Федерации должен назначить досрочные выборы Президента РФ на последнее воскресенье перед истечением 3 месяцев с момента досрочного прекращения исполнения Президентом РФ своих полномочий.

Если Совет Федерации, приняв решение об отрешении Президента РФ от должности, не назначит президентских выборов, Центральная избирательная комиссия РФ проведет их в последнее воскресенье перед истечением 3 месяцев со дня отрешения Президента РФ от должности. Почему-то Закон оставил без регулирования ситуации, которые могут возникнуть в случаях досрочного прекращения президентского мандата по иным, чем отрешение от должности, основаниям, если выборы не будут назначены Советом Федерации.

Постановление Совета Федерации о назначении дня выборов Президента РФ подлежит обязательному опубликованию.

6. Условия и порядок отрешения Президента РФ от должности урегулированы в ст. 93 Конституции РФ. Никакого законодательного регулирования по этому вопросу нет.

Постановление об отрешении Президента РФ от должности принимается тайным голосованием бюллетенями и установленным в Конституции РФ большинством в 2/3 голосов от общего числа членов Совета Федерации, т. е. не менее чем 119 голосами.

При отсутствии такого большинства рассмотрение обвинения прекращается, что оформляется постановлением Совета Федерации. Постановление незамедлительно доводится через средства массовой информации до всеобщего сведения.

7. Назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ осуществляется Советом Федерации по представлению Президента РФ (п. «е» ст. 83 Конституции РФ).

Таким образом, формирование высшего эшелона судебной власти проводится путем согласования воли главы государства и верхней палаты парламента. Сам Совет Федерации и его члены выдвигать кандидатуры судей не могут. Они вправе лишь внести Президенту РФ предложения о таких кандидатурах.

Назначенным считается лицо, получившее большинство голосов от общего числа членов Совета Федерации, что оформляется постановлением.

Законом РФ от 26 июня 1992 г. 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» предусмотрено, что кандидатуры судей Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ Президент РФ представляет с учетом мнения председателей этих судов. Трудно сказать, что означает «учет мнения», однако из Конституции РФ однозначно следует, что Президент РФ, внося свои представления, не может быть ничем и никем связан.

Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации» не предусматривает никакого участия Совета Федерации в прекращении полномочий судей, включая тех, которых он назначил.

8. Полномочие Совета Федерации по назначению Генерального прокурора РФ сходно с вышеизложенным. Однако есть и отличие, заключающееся в том, что согласно самой Конституции РФ Совет Федерации не только назначает, но и освобождает Генерального прокурора РФ от должности по представлению Президента РФ. По своей инициативе он этого сделать не может, равно, как и Президент не может сместить Генерального прокурора без решения Совета Федерации.

Вопрос об освобождении Генерального прокурора РФ от должности рассматривается Советом Федерации на основании предложения Президента РФ в присутствии Генерального прокурора РФ, которому по его просьбе должно быть предоставлено слово.

Если предложение об освобождении Генерального прокурора РФ от должности не собрало требуемого для принятия постановления большинства голосов, оно отклоняется тоже постановлением, для принятия которого специального голосования не

требуется (конституционность и этого положения также сомнительна).

9. Совет Федерации на паритетной основе участвует вместе с Государственной Думой в формировании Счетной палаты РФ (в соответствии с ч. 5 ст. 101 Конституции РФ), назначая заместителя Председателя палаты и шесть из двенадцати ее аудиторов.

3. Структура и организация деятельности Государственной Думы Федерального Собрания РФ

Государственная Дума РФ является нижней палатой Парламента РФ. Согласно Конституции РФ (ст. 95, 96 и 97) **Государственная Дума состоит из 450 депутатов и избирается сроком на 4 года**. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин РФ, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах.

Порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливается федеральным законом: 225 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам, образуемым в субъектах Федерации. Остальные 225 депутатов Государственной Думы избираются на основе системы пропорционального представительства по общефедеральному избирательному округу.

В статье 103 Конституции РФ определены те **полномочия Государственной Думы**, которые она осуществляет самостоятельно, независимо, в частности, от согласия другой палаты Федерального Собрания РФ — Совета Федерации. Конечно, в ряде случаев осуществлению Государственной Думой указанных полномочий должно предшествовать какое-то юридическое событие или юридический факт, включая действия других государственных органов, одна-ко решение Государственной Думы ни от воли, ни от действий этих органов не зависит. Оно представляет собой властный акт и обладает юридической силой.

Эти полномочия Государственной Думы обеспечивают, в частности, осуществление ею парламентского контроля.

1. Дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ. Данное полномочие Государственной Думы предусматривает ее участие в формировании Правительства Российской Федерации.

Кандидатуру на должность Председателя Правительства РФ представляет в Государственной Думе либо сам Президент РФ,

либо его полномочный представитель. Государственная дума рассматривает представление в течение последующей недели.

В случае отклонения кандидатуры Президент РФ в течение недели вносит новую кандидатуру, вопрос о даче согласия на которую решается в том же порядке. При двукратном отклонении представленных кандидатур Президент РФ вправе представить третью, вопрос о которой решается в том же порядке.

Нельзя, однако, не отметить, что положения регламента Государственной Думы, по существу, запрещающие Президенту РФ представлять в случае отклонения повторно ту же кандидатуру, не могут считаться для него обязательными, так как **регламент** — внутренний акт Государственной Думы. Другое дело, что из ч. 4 ст. 111 Конституции РФ следует, что из трех максимально возможных представлений не менее двух должны относиться к разным кандидатурам.

2. Решение вопроса о доверии Правительству РФ. Полномочие, записанное в комментируемом пункте, дает Государственной Думе возможность, хотя и в ограниченной мере препятствовать осуществлению нежелательной для нее политики Правительства РФ. Данная конституционная норма тесно связана с положениями п. «в» ст. 83, п. «б» ст. 84, ч. 1 ст. 109, ч. 3 и 4 ст. 117 Конституции РФ.

Вотум недоверия Правительству РФ означает правительственный кризис. Он может быть разрешен либо отставкой Правительства РФ и созданием нового, которое пользовалось бы доверием Государственной Думы, либо роспуском Государственной Думы и избранием новой, с которой Президент РФ легче нашел бы взаимопонимание в вопросе о кандидатуре главы Правительства РФ и, соответственно, о правительственной политике.

3. Полномочия по назначению Председателя Центрального банка РФ. Председатель Центрального банка России — одна из ключевых фигур в системе управления экономикой страны. Не случайно конституционализация центральных банков стала одной из тенденций современного конституционного развития в мире.

Председатель Центрального банка России назначается Государственной думой сроком на 4 года. Кандидатуру для назначения Президент РФ должен представить не позднее, чем за 3 месяца до истечения полномочий предыдущего председателя.

Государственная Дума вправе освободить Председателя Центрального банка России от должности по представлению Президента РФ. Помимо истечения срока полномочий, освобождение от должности может иметь место только в нескольких случаях.

4. Назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов. Государственная Дума на паритетных началах с Советом Федерации участвует в формировании Счетной палаты РФ, статус которой урегулирован Федеральным законом от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». Как и Совет Федерации, Государственная Дума назначает шесть аудиторов Счетной палаты РФ на шестилетний срок. Однако наряду с этим в отличие от Совета Федерации назначает не заместителя Председателя, а Председателя Счетной палаты России. Порядок выборов урегулирован гл. 20 регламента Государственной Думы.

5. Назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека РФ, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом.

Согласно регламенту Государственной Думы назначение Уполномоченного по правам человека РФ должно иметь место на первой сессии каждого созыва. Тем самым регламент предусматривает четырехлетний срок полномочий Уполномоченного, который установлен также в федеральном конституционном законе об Уполномоченном по правам человека РФ.

6. Объявление амнистии.

Амнистия — это однократное освобождение от уголовной ответственности или ее смягчение для лиц, совершивших определенные преступления до установленной в акте об амнистии даты. Круг этих лиц может быть различным и определяться видом совершенных преступлений, размером назначенных наказаний, возрастом, полом, наличием детей, характером работы, выполняемой при отбывании наказания, прежними заслугами и иными обстоятельствами.

Амнистия может быть общей или частной. *Общая амнистия* распространяется на всех лиц, подпадающих под общие условия акта, *частная* — на конкретных лиц либо на всех лиц без персональной конкретизации, совершивших определенные преступления в определенном месте и в определенное время. Амнистиру-

ются как те, кто подвергается уголовному преследованию или осужден, так и те, кто уголовному преследованию не подвергся, хотя должен был подвергнуться.

7. Выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности. Полномочия Государственной Думы могут быть прекращены Президентом РФ досрочно в трех случаях (все они связаны с преодолением возможного правительственного кризиса и являются частью системы сдержек и противовесов):

- 1) после трехкратного отклонения представленных Президентом РФ кандидатур Председателя Правительства РФ (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ);
- 2) в случае повторного (в течение 3 месяцев) выражения недоверия Правительству РФ (ч. 3 ст. 117 Конституции РФ);
- 3) в случае однократного отказа в доверии Правительству РФ при постановке вопроса о доверии Председателем Правительства РФ (ч. 4 ст. 117 Конституции РФ).

Во втором и третьем случаях роспуск Государственной Думы не является безальтернативным — Президент РФ может и объявить об отставке Правительства РФ. Конституция РФ устанавливает и ограничения для роспуска Государственной Думы — даже при наличии указанных оснований Государственная Дума не может быть распущена в пяти случаях (ч. 3 ст. 92, ч. 3—5 ст. 109 Конституции РФ):

- 1) в течение первого года после ее избрания;
- 2) с момента выдвижения обвинения против Президента РФ (в рамках процедуры отрешения последнего от должности) до принятия соответствующего решения Советом Федерации;
- 3) в период действия на всей территории России военного или чрезвычайного положения;
- 4) в течение 6 месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ;
- 5) исполняющим обязанности Президента РФ.

4. Правовой статус депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации

Членами Совета Федерации являются представитель законодательного и исполнительного органов субъекта РФ, уполномоченные осуществлять законодательную власть в Совете Федера-

ции и иные полномочия, предусмотренные Конституцией РФ и федеральным законодательством.

Депутатом Государственной Думы является избранный народом представитель, уполномоченный осуществлять законодательную власть в Государственной Думе и иные полномочия, предусмотренные федеральным законодательством.

Согласно ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» они руководствуются в своей деятельности Конституцией РФ, федеральными законами, регламентом соответствующей палаты Федерального Собрания РФ. **Срок полномочий** депутатов и членов палат начинается со дня их избрания или утверждения в соответствующую палату и прекращается с момента начала работы соответствующей палаты нового созыва, за исключением предусмотренных законом случаев досрочного прекращения полномочий депутата и члена палат.

В соответствии с ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» они обладают правом законодательной инициативы. Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации пользуются правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым палатами. Депутат и член Совета Федерации принимает личное участие в заседании палаты, депутатом и членом которой он является.

Депутат и член Совета Федерации вправе обращаться с запросом к Правительству РФ, Генеральному прокурору РФ, Председателю Центрального банка РФ, руководителям федеральных органов исполнительной власти. По вопросам своей деятельности депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации пользуются правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами.

Наряду с этим федеральное законодательство устанавливает для депутатов Государственной думы и членов Совета Федерации дополнительные **юридические гарантии** охраны их прав в области трудовых, административно-правовых, уголовно-правовых и уголовно-процессуальных отношений. Депутат Государственной Думы и член Совета Федерации обладает неприкосновенностью в течение всего срока его полномочий. Вопрос о лишении их неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора РФ.

5. Правительство РФ в системе государственной власти: правовые основы деятельности, структура и полномочия

В соответствии с ч. 1 ст. 110 Конституции РФ **исполнительную власть РФ осуществляет Правительство РФ**. Однако данную норму не следует толковать ограничительно. **Правительство РФ** — высший, но не единственный орган в России, осуществляющий исполнительную власть. Одной из основных особенностей исполнительной власти является то, что она осуществляется системой органов, причем находящихся в иерархической зависимости. Ведущая роль в осуществлении исполнительной власти в РФ, безусловно, принадлежит Правительству РФ. Отправные положения статуса Правительства содержит гл. 6 Конституции РФ, а более детально этот статус закреплен в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

В состав Правительства РФ входят:

- 1) Председатель Правительства РФ;
- 2) заместители Председателя Правительства РФ;
- 3) федеральные министры.

В формировании Правительства ведущая роль принадлежит Президенту РФ, однако Председателя Правительства РФ **Президент назначает** с согласия Государственной Думы. Дальнейшее формирование Правительства РФ осуществляется также Президентом РФ, но уже с подачи назначенного Председателя Правительства РФ. В течение недели после назначения Председателя Правительства РФ представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, а после ее утверждения — конкретные кандидатуры на должности членов Правительства (в формировании персонального состава Правительства Президент РФ каким-либо сроком не связан). **Освобождение от должности Председателя и членов Правительства РФ** также осуществляется Президентом РФ по личному заявлению об отставке, в случаях выражения недоверия Правительству РФ Государственной Думой или отказа в доверии при постановке вопроса о доверии Председателем Правительства РФ, в случае невозможности исполнения своих полномочий (в том числе и по собственному усмотрению главы государства).

Освобождение от должности Председателя Правительства РФ одновременно влечет за собой отставку Правительства РФ, при этом по поручению Президента РФ Правительство РФ продолжает функционировать до формирования нового Правительства, а исполнение обязанностей Председателя Правительства РФ Президент РФ вправе поручить одному из заместителей Председателя Правительства на срок до 2 месяцев. Такая непрерывность и преемственность в функционировании исполнительной власти необходима, поскольку, будучи органом общей компетенции и обладая достаточно широкими полномочиями (закрепленными в виде открытого перечня в ст. 114 Конституции РФ и в гл. 3 Закона «О Правительстве...»), именно Правительство РФ осуществляет государственное управление во всех основных сферах жизни общества — в сфере экономики, бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики, в социальной сфере, в сферах науки, культуры, образования, природопользования и охраны окружающей среды, обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью, обеспечения обороны и государственной безопасности, внешней политики и международных отношений и др.

Смешанный порядок формирования Правительства РФ (участие Государственной Думы в процедуре назначения Председателя Правительства РФ) корреспондирует к двойной ответственности Правительства РФ. Правительство ответственно в первую очередь перед Президентом РФ. Перед вновь избранным Президентом оно слагает свои полномочия. Глава государства в любое время может отправить Правительство в отставку (определенного срока полномочий Правительство РФ не имеет, но очевидно, что он не может превышать срока полномочий Президента РФ; при этом ограничений по количеству переназначений одного и того же лица членом Правительства не установлено). Но и Государственная Дума по своей инициативе вправе выразить вотум недоверия Правительству, который может привести к его отставке. Однако в любом случае окончательное решение об отставке Правительства принимает Президент РФ, который может и не согласиться с выраженным Думой недоверием (более того, повторное выражение вотума недоверия в течение 3 месяцев может привести к роспуску Государственной Думы). Персональный состав Правительства РФ формируется без участия Госу-

дарственной Думы, поэтому ответственность отдельных членов Правительства перед парламентом не предусмотрена.

Правительство является высшим органом исполнительной власти в РФ, но основной объем повседневной, текущей работы по государственному управлению в различных сферах жизни общества выполняется федеральными органами исполнительной власти. Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» проведена достаточно серьезная реформа системы исполнительной власти в России. Указ закрепляет **три вида федеральных органов исполнительной власти**: федеральное министерство (орган, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в определенной сфере деятельности), федеральную службу (орган, осуществляющий функции по контролю и надзору в определенной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны Государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности) и федеральное агентство (орган, осуществляющий в определенной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции). При этом федеральные службы и федеральные агентства находятся в ведении федеральных министерств, которые осуществляют координацию и контроль их деятельности. Членами Правительства РФ являются руководители не всех федеральных органов исполнительной власти, а только министры и должностные лица в ранге министра. Ранг министра могут иметь как руководители отдельных федеральных служб и федеральных агентств (например, директор ФСБ России), так и должностные лица, не осуществляющие непосредственного руководства никакими ведомствами (так называемые министры без портфеля), — Полномочный представитель РФ при Европейском Союзе, Полномочный представитель Правительства РФ в Государственной Думе, руководитель Аппарата Правительства РФ и др.

Правительство РФ **осуществляет общее руководство федеральными органами исполнительной власти**, за исключением федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, пре-

дотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ (Правительство РФ лишь координирует деятельность указанных министерств и ведомств). Наряду с оптимизацией системы и структуры федеральных органов исполнительной власти административная реформа предполагает последовательное освобождение этих органов от излишних и дублирующих функций, посредством передачи этих функций негосударственным структурам.

ЛЕКЦИЯ №7. Судебная власть в Российской Федерации

1. Понятие, признаки и функции судебной власти в РФ

Исходя из принципа разделения власти Конституция РФ относит судебную власть к самостоятельной ветви государственной власти (ст. 10 Конституции РФ). Как и другие ветви государственной власти, она обладает рядом специфических черт, одной из которых является то, что именно судебная власть в правовых формах может разрешать споры о компетенции между органами других ветвей государственной власти.

В соответствии с ч. 1 ст. 118 Конституции РФ **правосудие** (особый вид юридической деятельности, возлагаемый на судебную власть и осуществляемый ею) **в Российской Федерации осуществляется только судом**. Из этого вытекает, что в России нет и не может быть иных (как государственных, так и негосударственных) органов, осуществляющих правосудие, и различные квазисудебные органы (Судебная палата по информационным спорам, суды чести офицеров в Вооруженных Силах, товарищеские суды, спортивные арбитражи, шариатские суды и т. п.) правосудия не отправляют. Запрещает Конституция РФ (в отличие от основных законов ряда зарубежных государств) и создание чрезвычайных судов. При этом Конституция РФ и другие законы часто употребляют общий термин «суд», под которым понимается судебный орган (или судья) любой подсистемы судебной системы РФ и любого уровня (звена, инстанции), осуществляющий правосудие в соответствии с установленным законом порядком.

Судебная система включает в себя следующие суды:

- 1) Конституционный Суд РФ, конституционный (уставный) суд субъекта РФ;
- 2) суд общей юрисдикции (мировой судья, районный суд, верховный суд республики, краевой, областной, окружной суд, военный суд, Верховный Суд РФ);

- 3) арбитражный суд (субъекта РФ, апелляционный, окружной, Высший Арбитражный Суд РФ);
- 4) третейский суд.

Судебная система России закреплена в федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации». Если Российская Федерация признает юрисдикцию какого-либо международного судебного органа (в частности, Европейского суда по правам человека), то его решения являются обязательными для России.

В соответствии с ч. 2 ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. При этом административное судопроизводство организационно оформлено не до конца последовательно: в судебной системе РФ пока нет самостоятельной подсистемы административных судов (их создание — вопрос осуществляющейся судебной реформы), и административные споры (дела из административных правоотношений) рассматривают суды общей юрисдикции и арбитражные суды (в подсистеме арбитражных судов созданы специальные административные коллегии).

В отличие от законодательной и исполнительной властей носителем судебной власти является не какой-либо судебный орган, а конкретный судебный состав (судебная коллегия) или судья единолично, которые выступают от имени государства.

Законодательство предусматривает достаточно высокие требования к носителям судейской мантии (по сравнению с требованиями для лиц, замещающих депутатский мандат или должность в системе исполнительной власти). Общие конституционные предписания детализируются в Законе РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации». Правосудие в РФ вне зависимости от вида судопроизводства, судебного органа осуществляется на основе общих **конституционных принципов**, развитых в специальном и процессуальном законодательствах:

- 1) *равенства всех перед законом и судом* (суды не отдают предпочтения каким-либо органам, лицам, сторонам судебного процесса по признакам их государственной, социальной, половой, расовой, национальной, языковой или политической принадлежности, в зависимости от происхождения, имуществ-

венного и должностного положения, места жительства, места рождения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и т. п.);

2) *открытости, гласности, публичности судебного процесса* (данный принцип не означает абсолютного запрета на проведение закрытых судебных заседаний. В предусмотренных законом случаях, связанных, в частности, с рассмотрением вопросов государственной, коммерческой тайны, тайны усыновления, интимных отношений сторон и иного, могут проводиться и закрытые заседания; при этом решение (приговор) суда в любом случае оглашается публично);

3) *очности судебного разбирательства* (по общему правилу участники процесса должны присутствовать в зале судебного заседания, суд и участники процесса должны иметь возможность задавать друг другу вопросы, давать пояснения и т. д. Заочное разбирательство возможно как в уголовном, так и в гражданском процессе, но только в качестве исключения в предусмотренных законом ограниченных случаях и при обязательном условии, что такое разбирательство не будет препятствовать установлению истины);

4) *доступности языка судопроизводства* (общим правилом является ведение судопроизводства и делопроизводства в судах на государственном языке РФ или республики в составе РФ, однако в любом случае участвующим в деле лицам, не владеющим языком судопроизводства, обеспечивается право выступать и давать объяснения на родном языке либо на любом свободно избранном языке, а также пользоваться услугами переводчика);

5) *состязательности и равноправия сторон* (стороны в судебном процессе — истец и ответчик, обвинитель и обвиняемый — обладают абсолютно равными процессуальными правами и возможностями обосновывать свою позицию и опровергать позицию другой стороны; преодоление обвинительного уклона в уголовном процессе — одна из задач осуществляемой в России судебной реформы);

6) *сочетания коллегиальных и единоличных начал при отправлении правосудия*. От имени государства осуществлять правосудие может как судья единолично (наиболее широко это

применяется в гражданском судопроизводстве, а в конституционном, например, судопроизводстве единоличное рассмотрение дел недопустимо вообще), так и судебная коллегия (судебный состав), которая может быть различной по составу; 7) *участия граждан в отправлении правосудия* (такое участие возможно в качестве арбитражных заседателей и присяжных заседателей).

Помимо общих принципов правосудия, имеют место принципы, применяемые в отдельных видах судопроизводства, например **презумпции невиновности**, запрет повторного осуждения за одно и то же преступление (только в уголовном судопроизводстве), возможности обжалования и пересмотра судебных решений (не применяется в конституционном судопроизводстве), возмещения вреда, причиненного при отправлении правосудия (реализуется по-разному вследствие судебной ошибки, допущенной в уголовном и гражданском судопроизводстве) и др. Принципы правосудия непосредственно связаны с конституционными гарантиями судебной защиты нарушенных прав, являющимися составляющей конституционно-правового статуса личности.

2. Судебные органы РФ: порядок формирования, состав и компетенция

Российская судебная власть в целом едина и неделима, однако условно можно подразделить правосудие на **три ветви**:

- 1) конституционное правосудие;
- 2) общее правосудие;
- 3) арбитражное правосудие.

Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ:

- 1) федеральных законов и нормативных правовых актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ;
- 2) конституций республик, уставов, законов субъектов РФ;
- 3) договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между субъектами РФ;
- 4) не вступивших в силу международных договоров РФ.

Конституционный Суд РФ разрешает споры о компетенции:

- 1) между федеральными органами государственной власти;
- 2) между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ;
- 3) между высшими государственными органами субъектов РФ.

Конституционный Суд РФ решает исключительно вопросы права. Акты или отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Не вступившие в силу международные договоры РФ, признанные не соответствующими Конституции РФ, не подлежат введению в действие и применению.

Верховный Суд РФ является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции. Он осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

К компетенции Верховного Суда РФ отнесено рассмотрение дел в качестве суда первой инстанции, в кассационном порядке, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам.

В области арбитражного правосудия функционируют **Высший Арбитражный Суд РФ и соответствующие арбитражные суды.**

Высший Арбитражный Суд РФ является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, он осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Носителем судебной власти в РФ являются прежде всего **судьи**, наделенные в конституционном порядке полномочиями осуществлять правосудие и исполнять свои обязанности на профессиональной основе. Согласно Конституции РФ общие **требования к кандидату на должность судьи следующие:**

- 1) гражданство РФ;
- 2) возрастной ценз (не моложе 25 лет);
- 3) высшее юридическое образование;
- 4) стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет (под юридической профессией понимается любая деятельность, связанная с наличием юридического образования, — работа

в качестве следователя, прокурора, адвоката, нотариуса, юрисконсульта, преподавателя, научного сотрудника и т. п.);

5) отсутствие медицинских противопоказаний (кандидат проходит предварительное медицинское освидетельствование).

Для отдельных категорий судей федеральным законом могут устанавливаться дополнительные требования. Такие дополнительные (повышенные) требования установлены, в частности, для судей Конституционного Суда РФ, судей Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, судей окружных арбитражных судов, флотских и окружных военных судов, судов общей юрисдикции регионального уровня и др.).

Порядок назначения на должности судей призван обеспечить независимость судебной власти. Судьи Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ, судьи других федеральных судов — Президентом РФ, судьи конституционных (уставных) судов — законодательными органами субъектов РФ, мировые судьи назначаются (избираются) на должность по региональному законодательству с учетом требований Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации». Однако в наделении полномочиями судей (равно как и в функционировании судебной власти вообще) велика роль органов судейского сообщества (Всероссийского съезда судей, Совета судей РФ, конференций судей субъектов РФ, советов судей субъектов РФ, общих собраний судей судов, Высшей квалификационной коллегии судей РФ и квалификационных коллегий судей субъектов РФ).

Статус судьи характеризуют следующие составляющие принципы:

- 1) независимость;
- 2) несовместимость;
- 3) несменяемость;
- 4) неприкосновенность.

Независимость судьи проявляется в его подчинении только Конституции РФ и федеральному закону. В деятельности по осуществлению правосудия судьи никому не подотчетны. На обеспечение независимости судьи направлен и целый ряд правовых, социальных и материальных гарантий (запрет осуществлять

какое-либо воздействие на судью в судебном процессе, установление ответственности за вмешательство кого бы то ни было в деятельность по осуществлению правосудия, несменяемость и неприкосновенность судьи, возможность предоставления личной охраны и охраны жилища, выдачи огнестрельного оружия, переселения в другую местность, финансирование судов из федерального бюджета, материальное и социально-бытовое обеспечение, соответствующее высокому статусу судьи, особая государственная защита не только судьи, но и членов его семьи, имущества и т. д.).

Принцип несовместимости заключается в запрете для судьи состоять на государственной службе, быть депутатом представительного органа власти, состоять в политической партии, заниматься предпринимательской и иной оплачиваемой деятельностью (за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности).

Несменяемость судьи означает невозможность его перевода (назначения, избрания) на другую должность (в том числе выше-стоящую) или в другой суд без его согласия. Несменяемость не означает пожизненность: предельный возраст пребывания в должности судьи федерального суда составляет 65 лет (в должности судьи Конституционного Суда РФ — 70 лет). Несменяемость не означает также невозможности прекращения полномочий судьи досрочно.

Основаниями досрочного прекращения полномочий судьи являются: отставка, смерть судьи (равно как объявление его умершим), признание судьи ограниченно дееспособным или недееспособным, неспособность осуществлять полномочия судьи по состоянию здоровья, утрата гражданства РФ, осуществление несовместимой со статусом судьи деятельности, увольнение судьи военного суда с военной службы, а также досрочное прекращение полномочий в качестве санкции дисциплинарной ответственности (решение об этом принимает соответствующая квалификационная коллегия судей при наличии дискредитирующих обстоятельств).

Неприкосновенность судьи (судейский иммунитет) заключается в особом порядке привлечения его к уголовной ответственности (включая привлечение в качестве обвиняемого по другому уго-

ловному делу, изменение квалификации состава преступления, если это ведет к усилению ответственности, осуществление некоторых процессуальных действий, в частности избрание в качестве меры пресечения заключения под стражу) и к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке. Уголовное дело в отношении любого судьи может быть возбуждено только Генеральным прокурором РФ на основании заключения коллегии из трех профессиональных судей соответствующего суда общей юрисдикции (Верховного Суда РФ или суда субъекта РФ) и с согласия соответствующей квалификационной коллегии судей (для судей Конституционного Суда РФ — с согласия судей Конституционного Суда). Неприкосновенность судьи распространяется также на его помещения, транспорт, средства связи, переписку.

ЛЕКЦИЯ №8. Территориальная организация государственной власти. Особенности государственного устройства РФ

1. Конституционно-правовые основы организации государственной власти субъектов, разграничение предметов ведения Российской Федерации и субъектов РФ

Рассмотрим основные особенности Российской Федерации с точки зрения организации государственного управления.

Прежде всего необходимо подчеркнуть, что федерация является территориально-национальной, т. е. относится к смешанному типу: в ее основу положены и территориальный, и национальный принципы формирования субъектов федерации. В составе РФ 86 субъектов Федерации, в том числе 21 республика, 7 краев, 48 областей, 2 города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), одна автономная область и 7 автономных округов. Конституцией признается (ст. 65), что субъекты РФ равноправны.

В ведении Федерации (ст. 71 Конституции РФ) находятся:

- 1) принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их соблюдением;
- 2) федеративное устройство и территория РФ, регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, гражданство в РФ, регулирование и защита прав национальных меньшинств;
- 3) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов государства;
- 4) федеральная государственная собственность и управление ею;
- 5) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического,

экологического, социального, культурного и национального развития РФ;

6) установление правовых основ единого рынка;

7) финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

8) федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития;

9) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы, федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь, деятельность в космосе;

10) внешняя политика и международные отношения РФ, международные договоры РФ, вопросы войны и мира;

11) внешнеэкономические отношения РФ;

12) оборона и безопасность, оборонное производство, определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества, производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

13) определение статуса и защита Государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ;

14) судостроительство, прокуратура, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, амнистия и помилование, гражданское и арбитражно-процессуальное законодательство, правовое регулирование интеллектуальной собственности;

15) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени, геодезия и картография, наименования географических объектов, официальный статистический и бухгалтерский учет;

16) государственные награды и почетные звания РФ;

17) федеральная государственная служба.

К совместному ведению РФ и субъектов РФ относятся:

1) обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции РФ и федеральным законам;

- 2) защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, режим пограничных зон;
- 3) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- 4) разграничения государственной собственности;
- 5) природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры;
- 6) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;
- 7) координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение;
- 8) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;
- 9) установление общих принципов налогообложения и сборов в РФ;
- 10) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;
- 11) кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура, нотариат;
- 12) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;
- 13) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;
- 14) координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров РФ.

Все приведенные выше положения Конституции РФ о разграничении предметов ведения и полномочий между центром и субъектами РФ в равной мере распространяются на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа.

Кроме вышеуказанных разграничений предметов ведения, во всем остальном субъекты РФ обладают всей полнотой государст-

венной власти, осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

Таким образом, в современной Конституции РФ существует мягкий характер разграничения предметов ведения и властных полномочий Федерации и ее субъектов. Так, согласно ст. 78 Конституции РФ те и другие органы власти по согласованию между собой могут передавать друг другу осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам.

2. Органы исполнительной власти субъектов РФ

Исполнительная власть в субъектах РФ занимает ведущее место в системе органов государственной власти, она наделяется широкими полномочиями и регламентируется более подробно, чем федеральная исполнительная власть в Конституции РФ. И хотя в конституциях и уставах субъектов РФ главы об этой ветви власти иногда следуют после глав о законодательной власти, исполнительная власть, неразрывно связанная с полномочиями главы государства, далеко не ограничивается отведенной ей ролью только исполнителя законов и по своему политическому весу превосходит законодательную власть.

Формирование системы органов исполнительной власти республики, края, области и других субъектов РФ происходит в соответствии с конституционными положениями, федеральным законом, а также нормативными актами, определяющими правовой статус республики, края, области как субъектов РФ, правовой статус и организацию взаимодействия органов власти. Такими актами являются конституции, уставы краев и областей, схема управления, законы, а также положения об отдельных органах исполнительной власти республик, краев, областей, утверждаемые главой исполнительной власти субъекта РФ.

Как отмечалось, конституционный принцип равноправия субъектов РФ не исключает разнообразия форм организации государственной власти. Это особенно характерно для органов исполнительной власти, организационные формы которой различаются в каждом регионе.

В соответствии с конституционным принципом разделения государственной власти на законодательную, исполнительную

и судебную законодательный орган и высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ осуществляют свои полномочия самостоятельно. Они взаимодействуют в целях эффективного управления процессами экономического и социального развития субъекта РФ и в интересах его населения.

Поскольку Конституция РФ рассматривает республики как государства, конституции республик учреждают пост главы государства, именуемого президентом, главой республики или главой государства. Пост президента учрежден в Адыгее, Башкортостане, Бурятии, Калмыкии, Кабардино-Балкарии, Ингушетии, Марий Эл, Саха (Якутия), Северной Осетии — Алании, Татарстане, Тыве, Чувашии.

Конституционный статус главы государства (Президента, Главы Республики) устанавливается по-разному. В некоторых республиках глава государства подобно Президенту РФ как бы выводится за пределы трех ветвей власти или рассматривается как участник осуществления полномочий каждой из них. Только некоторые республики объявляют главу государства главой исполнительной власти, он иногда объявляется высшим должностным лицом республики. Обычно предусматривается, что он выступает гарантом конституции республики, прав и свобод человека, представляет республику в отношениях с РФ и др. Главе государства всегда предоставляется право подписывать и обнародовать законы республики, а также законодательной инициативы. В решении вопроса об отношениях с правительством существуют большие различия.

Правительство является органом исполнительной власти, подотчетным Президенту Республики (Главе Республики), хотя ответственно и перед парламентом.

В Татарстане Президент возглавляет систему органов государственного управления и обеспечивает их взаимодействие с Государственным советом. Он представляет государственному совету на утверждение кандидатуру на пост Премьер-министра и по согласованию с Государственным советом формирует кабинет министров с правом освобождения от должности премьер-министра и членов кабинета. По представлению Президента Государственный совет образует и упраздняет министерства и государственные комитеты.

В Башкортостане Президент является высшим должностным лицом, он назначает премьер-министра с согласия Госу-

дарственного собрания (парламента) и руководит деятельностью кабинета министров. Кабинет министров проводит выработанную Государственным собранием и Президентом политику Республики.

В Калмыкии Президент является главой исполнительной власти, он устанавливает структуру органов исполнительной власти, а создание правительства или кабинета министров не предусмотрено.

В данной группе республик правительство фактически работает под непосредственным руководством главы государства.

Глава государства возглавляет систему исполнительной власти и является Председателем Правительства. В Республике Коми Глава Республики является Главой государства и Правительства, возглавляет систему государственного управления и обеспечивает взаимодействие с республиканскими и федеральными органами государственной власти.

В Республике Бурятия Президент является Главой Республики и ее исполнительной власти, Председателем Правительства. Он назначает членов Правительства с согласия Народного хурала, представляет ему предложения об образовании и упразднении министерств и государственных комитетов, Правительство представляет Народному хуралу программу предстоящей деятельности.

В этой группе республик имеет место прямое слияние функций главы государства и главы правительства в одном лице.

Формирование Правительства и организация исполнительной власти осуществляются коллегиальными органами. Конституцией Республики Дагестан от 26 июля 2003 г. закреплено, что государственную власть в Республике осуществляют Президент Республики, Народное собрание, Правительство Республики, суды; система органов государственной власти в Республике устанавливается в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, установленными федеральным законом; Президент Республики является высшим должностным лицом Республики Дагестан, возглавляет исполнительную власть Республики.

Края, области и другие субъекты РФ, как и республики, самостоятельно формируют систему органов исполнительной власти на своей территории. Правовой базой для этого выступает

устав, а также законы, принимаемые собственными представительными органами, и правовые акты глав администраций.

В отличие от республик, многие края и области руководствуются не только уставами, но и так называемой схемой управления, которая призвана обеспечить комплексное управление субъектом РФ по всем важнейшим вопросам.

Схема включает в себя перечень субъектов и объектов управления, характеристику функций органов исполнительной власти и порядок их взаимоотношений, процедуру принятия решений. Такой документ предопределяет систему органов исполнительной власти и в определенной степени связывает главу администрации в его действиях по перестройке аппарата исполнительной власти.

Функции исполнительной власти на территории субъекта РФ осуществляет система органов исполнительной власти, возглавляемая соответствующей администрацией.

Систему органов исполнительной власти образуют три основные группы органов:

- 1) органы, составляющие аппарат главы администрации;
- 2) управления, комитеты, отделы и прочие службы администрации, находящиеся в двойном подчинении с преобладанием подчинения главе администрации;
- 3) территориальные органы федеральных министерств и ведомств, входящие в систему органов исполнительной власти субъекта РФ, но имеющие ярко выраженную вертикальную подчиненность. Кроме того, в субъектах РФ действуют различные коммерческие предприятия, созданные на базе бывших подразделений краевых, областных органов и подведомственные администрации, а также различные общественные советы при соответствующих администрациях и их главах.

Администрация состоит из главы администрации, часто именуемого губернатором, а в Москве — мэром, и его заместителей, руководителей многочисленных управленческих структур.

Следует отметить, что в ряде областей (Ленинградской, Курганской), в краях (Ставропольском), городе федерального значения Москве термин «администрация» заменен на термин «правительство», что отражает стремление этих субъектов РФ к уравниванию своих государственно-правовых форм с республиканскими.

3. Органы законодательной власти субъектов РФ

Законодательные (представительные) органы в субъектах РФ олицетворяют народное представительство и осуществляют главным образом законодательные функции. Их положение в системе органов государственной власти определяется *принципом разделения властей*, который закреплен во всех конституциях и уставах. Однако в вопросах компетенции и особенно во взаимоотношениях с исполнительной властью законодательные органы различных субъектов РФ неодинаковы. Различия касаются и форм организации законодательного процесса, процедуры рассмотрения вопросов.

В некоторых регионах периодически возникают конфронтационные отношения между законодательной и исполнительной властью, и тогда законодательный орган, всячески препятствуя деятельности администрации, подчеркивает свою самостоятельность. Но в спокойной обстановке роль этих органов кажется менее заметной, поскольку самые принципиальные вопросы государственной жизни регулируются федеральным законодательством, а в решении насущных проблем региона доминирующую роль играет исполнительная власть. Однако сказанное не ослабляет фундаментального значения органов народного представительства для демократической организации государственной власти.

В Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено, что **законодательный орган государственной власти** является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта РФ. Его наименование и структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ. Число депутатов законодательного органа также устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ.

Федеральным законом установлено, что не менее 50 % депутатов законодательного органа государственной власти субъекта РФ должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов

в депутаты, выдвинутых избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах.

Срок полномочий депутатов одного созыва устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ и не может превышать 5 лет. Число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается законодательным органом самостоятельно. Законодательный орган государственной власти субъекта РФ является правомочным, если в состав указанного органа избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов.

Право законодательной инициативы в законодательном органе субъекта РФ принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа), представительным органам местного самоуправления. Конституцией (уставом) субъекта РФ право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта РФ.

В случае отклонения высшим должностным лицом закона указанный закон может быть одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. Закон, одобренный в ранее принятой редакции, не может быть повторно отклонен высшим должностным лицом и подлежит обнародованию в срок, установленный конституцией (уставом) и законом субъекта РФ.

Полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта могут быть прекращены досрочно в случае роспуска указанного органа высшим должностным лицом или вступления в силу решения соответствующего суда.

Высшее должностное лицо вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного органа в случае принятия данным органом конституции (устава) и закона, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а законодательный орган не устранил их в течение 6 месяцев со дня вступления в силу судебного решения.

Законодательный орган принимает конституцию (устав) и поправки к ней, законы субъекта РФ, осуществляет законода-

тельное регулирование по предметам ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ в пределах полномочий субъекта РФ. По представлению Президента РФ он принимает решение о наделении гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ. При отклонении кандидатур Президент РФ проводит консультации с законодательным органом власти, но при третьем отклонении он вправе распустить данный орган. В этом случае не позднее чем через 120 дней назначаются внеочередные выборы.

Законом субъекта РФ утверждается бюджет, бюджеты внебюджетных фондов и отчеты об их исполнении, представленные высшим должностным лицом или руководителем высшего исполнительного органа государственной власти. Устанавливается порядок проведения выборов в органы местного самоуправления, устанавливаются налоги и сборы, установление которых отнесено федеральным законом к ведению субъекта РФ, а также порядок их взимания, устанавливается порядок управления и распоряжения собственностью субъекта РФ, устанавливается порядок проведения выборов в законодательный орган субъекта РФ, утверждается структура исполнительных органов.

Депутаты избираются гражданами РФ, проживающими на территории субъекта РФ и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом. Депутатом может быть избран гражданин РФ, обладающий в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом) или законом субъекта РФ пассивным избирательным правом.

Выборы проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

В течение срока своих полномочий депутат не может быть депутатом Государственной Думы или Совета Федерации Федерального Собрания, судьей, занимать иные государственные должности РФ, государственные должности федеральной государственной службы, иные государственные должности субъекта РФ или государственные должности государственной службы субъекта РФ, а также выборные муниципальные должности и муниципальные должности муниципальной службы. В случае, если деятельность депутата осуществляется на профессиональной постоянной основе, указанный депутат не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Гарантии депутатской деятельности устанавливаются конституцией (уставом) и законом субъекта РФ. В случаях привлечения депутата к уголовной или административной ответственности, его задержания, ареста, обыска, допроса, совершения иных уголовно-процессуальных или административно-процессуальных действий, проведения оперативно-розыскных мероприятий в отношении депутата, его багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых им средств связи и принадлежащих ему документов, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в занимаемых им жилом и служебном помещениях применяется особый порядок производства по уголовным или административным делам, установленный федеральными законами.

4. Высшее должностное лицо (глава) субъекта Федерации: правовое положение и полномочия

До 2005 г. высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) избиралось гражданами, проживающими на территории субъекта РФ и обладающими активным избирательным правом, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Однако в конце 2004 г. положение претерпело существенные изменения. Принятый 11 декабря 2004 г. Федеральный закон о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установил, что гражданин РФ наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) по представлению Президента РФ законодательным органом государственной власти субъекта РФ в порядке, предусмотренном данным Федеральным законом и конституцией (уставом) субъекта РФ.

В случае, если конституцией (уставом) субъекта РФ предусмотрен двухпалатный законодательный орган государственной власти, решение о наделении гражданина полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ принимается на совместном заседании палат.

Законом установлено, что предложение о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ вносится Президентом в законодательный орган государственной власти субъекта РФ не позднее чем за **35 дней** до истечения срока полномочий высшего должностного лица. Кандидатура должна быть рассмотрена в течение **14 дней**.

В случае отклонения представленной кандидатуры Президентом не позднее **7 дней** повторно вносится предложение о кандидатуре. При двукратном отклонении представленной кандидатуры Президент назначает временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ, но не более чем на 6 месяцев. Временно исполняющий обязанности высшего должностного лица не имеет права распускать, законодательный орган субъекта РФ, вносить предложения об изменении конституции (устава).

Законом допускается отрешение высшего должностного лица от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, в связи с выраженным этому лицу недоверием законодательным органом субъекта РФ.

Высшим должностным лицом может стать гражданин РФ, обладающий пассивным избирательным правом, в возрасте не менее 30 лет. Это лицо не может быть одновременно депутатом законодательного органа, депутатом представительного органа местного самоуправления, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Высшее должностное лицо обретает полномочия на срок не более 5 лет и не может занимать указанную должность более двух сроков подряд.

Высшее должностное лицо:

- 1) представляет субъект РФ в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта РФ;
- 2) обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые законодательным органом с последующим возвратом их на новое рассмотрение с мотивиро-

ванным обоснованием или с предложением об изменениях и дополнениях;

3) формирует высший исполнительный орган государственной власти в соответствии с законодательством субъекта РФ;

4) имеет право участвовать в работе законодательного органа с правом совещательного голоса;

5) обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ с иными органами государственной власти субъекта РФ и в соответствии с законодательством РФ может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта РФ с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями.

При ненадлежащем исполнении своих обязанностей полномочия высшего должностного лица могут быть **прекращены досрочно**. Решение об этом принимается законодательным органом субъекта РФ по представлению Президента РФ. В случае вынесения законодательным органом недоверия высшему должностному лицу решение об этом направляется на рассмотрение Президента РФ для решения вопроса об отрешении высшего должностного лица от должности.

Решение об отрешении от должности либо о временном **отстранении от исполнения обязанностей** высшего должностного лица доводится до сведения законодательного органа. При этом высшее должностное лицо вправе обжаловать в Верховный Суд РФ соответствующий указ Президента в течение **10 дней** со дня его официального опубликования.

ЛЕКЦИЯ №9. Сущность и основные направления деятельности государственной социально-культурной политики

1. Государственное регулирование образования и науки в РФ

Закрепленное в ст. 43 Конституции РФ право граждан на образование имеет под собой весьма солидную правовую и организационную основу, выраженную наличием достаточно широкой нормативно-правовой базы и разветвленной системы государственных органов управления образованием. Российская Федерация провозглашает область образования приоритетной. Государство обеспечивает гражданам право на образование: гарантируются общедоступность и бесплатность начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, если образование данного уровня гражданин получает впервые.

На основании Закона РФ от 10 июля 1992 г. 3266-1 «Об образовании» **под образованием** понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов). В РФ установлены следующие **образовательные уровни (образовательные цензы)**: основное общее образование, среднее (полное) общее образование, начальное профессиональное образование, среднее профессиональное образование, высшее профессиональное образование, послевузовское профессиональное образование. Под получением гражданином образования понимается достижение

и поддержание им определенного образовательного ценза, которое удостоверяется соответствующим документом.

Содержание образования является одним из факторов экономического и социального прогресса общества и должно быть ориентировано на обеспечение самоопределения личности, создание условий для самореализации, развитие общества, укрепление, совершенствование правового государства. Своим содержанием образование должно обеспечивать: адекватный мировому уровень общей и профессиональной культуры общества, интеграцию личности в национальную и мировую культуру, формирование человека и гражданина, интегрированного в современное ему общество, воспроизводство и развитие кадрового потенциала общества.

В понятие **система образования** входит совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих ее элементов, включающая преимущественные образовательные программы и государственные образовательные стандарты различного уровня и направленности; сеть реализующих их образовательных учреждений независимо от организационно-правовых форм, типов и видов последних; органы управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций.

2. Государственное регулирование в отраслях культуры

Закон РФ от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» связывают понятие культуры и творчества с различными видами **культурной деятельности** — деятельности по сохранению, созданию, распространению и освоению культурных ценностей. Под **культурными ценностями** понимаются нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты. Культурная деятельность создает **культурные блага** — условия и услуги, предос-

тавляемые организациями, другими юридическими и физическими лицами для удовлетворения гражданами своих культурных потребностей.

Творческая деятельность — это создание культурных ценностей и их интерпретация. Неразрывную связь с культурной деятельностью имеет человек, который создает или интерпретирует эти ценности.

В культуре большая роль принадлежит профессионально-творческим организациям (союзам писателей, театральным деятелей, кинематографистов и др.), которые объединяют и направляют творческую деятельность многочисленных некоммерческих организаций культуры и искусства.

Учредитель организации культуры утверждает его устав и изменения к нему, назначает на должность и освобождает от должности руководителя, заключает, изменяет и расторгает контракты с руководителем в порядке, установленном законом. Поскольку организации культуры могут быть учреждениями федерального, субъектов Федерации или муниципального значения, уставы и положения организации культуры утверждаются актами Правительства РФ, Министерством культуры и массовых коммуникаций РФ, органами исполнительной власти субъектов Федерации или муниципальными органами местного самоуправления.

Деятельность, направленная на сохранение, создание, распространение и освоение культурных ценностей, предоставление культурных благ населению в различных формах и видах, является основной деятельностью организаций культуры. Организации культуры могут осуществлять иную, не противоречащую законодательству деятельность, предусмотренную их уставом (положением), в том числе предпринимательскую, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана и которая соответствует этим целям.

Государственные органы, органы местного самоуправления не вмешиваются в профессионально-творческую деятельность организаций культуры, за исключением случаев, когда такая деятельность ведет к пропаганде войны, насилия и жестокости, расовой, национальной, религиозной, классовой и иной исключительности.

Министерство культуры и массовых коммуникаций является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим

функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры, искусства, историко-культурного наследия и кинематографии, средств массовой информации и массовых коммуникаций, архивного дела и по вопросам межнациональных отношений. Оно осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении **Федеральной службы по контролю за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия, Федерального архивного агентства, Федерального агентства по культуре и кинематографии, Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям.**

Согласно Положению о Министерстве культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 289, Минкультуры России осуществляет следующие функции и полномочия: вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ и другие документы, по которым требуется решение Правительства РФ, по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения Министерства и к сферам ведения подведомственных ему федеральных агентств, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности Министерства и др.

Структурными подразделениями Минкультуры России являются департаменты по основным направлениям деятельности министерства, в состав которых включаются отделы. В ведении этого министерства и непосредственном подчинении ему находится Федеральное архивное агентство, Федеральное агентство по культуре и кинематографии и Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям. Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ самостоятельно осуществляет правовое регулирование, а также разрабатывает и вносит в Правительство РФ проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов Президента РФ и Правительства РФ по вопросам:

1) культуры, искусства, историко-культурного наследия (за исключением сферы охраны культурного наследия), кинематографии, издательской, полиграфической деятельности, архивного дела, авторского права и смежных прав (за исключением

проектов нормативных правовых актов по осуществлению контроля и надзора в сфере авторского права и смежных прав);

2) международного культурного и информационного сотрудничества.

3. Государственное регулирование в области здравоохранения, социального обслуживания и социальной защиты населения

Деятельность Российского государства по охране здоровья населения является конституционной обязанностью и важнейшей функцией государства. В ст. 41 Конституции РФ закреплено, что каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. В РФ финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

В ст. 1 «Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан» от 22 июля 1993 г. № 5487-1 говорится, что **охрана здоровья граждан** — это совокупность мер политического, экономического, правового, социального, культурного, научного, медицинского, санитарно-гигиенического и противоэпидемиологического характера, направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, поддержание его долголетней активной жизни, предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья. *Государственная функция охраны здоровья населения* страны включает в себя здравоохранение в широком социально-организационном смысле как деятельность государства, направленную на обеспечение высокого уровня здоровья граждан, так и в узком, собственно отраслевом смысле включает в себя систему медико-санитарных мероприятий, осуществляемых организациями здравоохранения.

Номенклатура учреждений здравоохранения, включает в себя три типа учреждений здравоохранения: лечебно-профилактические учреждения, учреждения государственной санитарно-

эпидемиологической службы, аптечные учреждения. Каждый тип состоит из нескольких видов учреждений здравоохранения.

К лечебно-профилактическим учреждениям относятся:

- 1) больничные учреждения (областные, краевые, республиканские, окружные, районные, участковые больницы, госпитали, медико-санитарные части, специализированные больницы (инфекционные, туберкулезные, психоневрологические и др.), центры (наркологический реабилитационный, восстановительной терапии, профессиональной патологии и др.);
- 2) учреждения здравоохранения особого типа (бюро судебно-медицинской экспертизы, бюро медицинской статистики, патолого-анатомическое бюро, лепрозории, хосписы, центры медицины катастроф (федеральные, региональные, территориальные), центры медицинской профилактики и др.);
- 3) диспансеры (врачебно-физкультурные, онкологические, психоневрологические, противотуберкулезные и т. д.);
- 4) амбулаторно-поликлинические учреждения (городские, районные поликлиники, детские поликлиники, специализированные поликлиники (консультативно-диагностические, стоматологические, физиотерапевтические), фельдшерско-акушерские пункты, центры (диагностические, восстановительного лечения для детей, лечебной физкультуры и спортивной медицины и др.), амбулатории, лечебницы);
- 5) учреждения скорой медицинской помощи и учреждения переливания крови (станции переливания крови, скорой медицинской помощи);
- 6) учреждения охраны материнства и детства (дома ребенка, женские консультации, молочные кухни, родильные дома и др.);
- 7) санаторно-курортные учреждения (грязелечебницы, курортные поликлиники, санатории, санатории-профилактории, детские санатории, оздоровительный лагерь круглогодичного действия и др.);
- 8) клиники (клиники высшего медицинского образовательного учреждения, клиники медицинской научной организации).

В соответствии с «Основами законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан» организация охраны здоровья граждан в РФ обеспечивается государственной, муниципальной и частной системами здравоохранения.

К государственной системе здравоохранения относятся федеральные органы исполнительной власти в области здравоохранения, органы исполнительной власти субъектов РФ в области здравоохранения, Российская академия медицинских наук, которые в пределах своей компетенции планируют и осуществляют меры по охране здоровья граждан.

К муниципальной системе здравоохранения относятся органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление управления в сфере здравоохранения, а также находящиеся в муниципальной собственности медицинские, фармацевтические и аптечные организации, которые являются юридическими лицами.

Органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере здравоохранения, несут ответственность в пределах своей компетенции.

К частной системе здравоохранения относятся лечебно-профилактические и аптечные учреждения, имущество которых находится в частной собственности, а также лица, занимающиеся частной медицинской практикой и частной фармацевтической деятельностью.

В частную систему здравоохранения входят медицинские и другие организации, создаваемые и финансируемые юридическими и физическими лицами.

ЛЕКЦИЯ №10. Государственное управление в сфере охраны и защиты безопасности личности, общества и государства

1. Понятие безопасности и ее виды

В соответствии с Законом РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» **безопасность** — состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. При этом жизненно важные интересы — совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного бытия личности, общества и государства. **Угроза безопасности** — совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства. Основными принципами обеспечения безопасности являются законность, соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства, взаимная ответственность личности, общества.

К основным объектам безопасности относятся личность (ее права и свободы), общество (его материальные и духовные ценности), государство (его конституционный строй, суверенитет, территориальная целостность). Реальная и потенциальная угроза объектам безопасности, исходящая от внутренних и внешних источников опасности, определяет содержание деятельности по обеспечению внутренней и внешней безопасности.

Действующее законодательство предусматривает многие виды безопасности. Так, Конституция РФ содержит правовые основания для выделения общественной безопасности и государственной безопасности, среди которых следует выделить главный *интегрированный вид безопасности* — национальную безопасность, важнейшими составными частями и взаимосвязанными элементами которой и являются экономическая и информационная безопасность, поскольку экономические и информационные

процессы сопровождают и опосредуют все сферы и отрасли государственного управления в широком и узком смысле.

В соответствии с Концепцией национальной безопасности РФ, представляющей собой систему взглядов на обеспечение в РФ безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности, под национальной безопасностью РФ понимается безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в РФ. Согласно этой Концепции национальные интересы России — это совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутривнутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах.

2. Система безопасности РФ, силы и средства ее обеспечения

Согласно Закону РФ «О безопасности» **систему безопасности образуют** органы законодательной, исполнительной и судебной власти, государственные, общественные и иные организации и объединения, граждане, принимающие участие в обеспечении безопасности в соответствии с законом, а также законодательство, регламентирующее отношения в сфере безопасности.

Основными функциями системы безопасности являются выявление и прогнозирование внутренних и внешних угроз жизненным и иным интересам объектов безопасности, осуществление комплекса оперативных и долговременных мер по их предупреждению и нейтрализации; создание и поддержание в готовности средств обеспечения безопасности; управление силами и средствами обеспечения безопасности в повседневных условиях и чрезвычайных ситуациях; осуществление системы мер по восстановлению нормального функционирования объектов безопасности в регионах, пострадавших в результате возникновения чрезвычайной ситуации; участие в мероприятиях по обеспечению безопасности за пределами РФ в соответствии с народными договорами и соглашениями, заключенными или признанными РФ.

Общее руководство государственными органами обеспечения безопасности осуществляет *Президент РФ*, который воз-

главляет Совет безопасности РФ, контролирует и координирует деятельность государственных органов обеспечения безопасности, принимает оперативные решения по обеспечению безопасности на основании и в соответствии с действующими законами. Конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента РФ в области обеспечения безопасности, является Совет безопасности РФ.

Аппарат Совета безопасности во главе с секретарем Совета безопасности является самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ со статусом главного управления Президента РФ и осуществляет организационно-техническое и информационно-аналитическое обеспечение деятельности Совета безопасности по реализации его полномочий в области безопасности личности, общества и государства. Основными рабочими органами Совета безопасности являются его межведомственные комиссии.

Совет безопасности РФ рассматривает вопросы внутренней и внешней политики РФ в области обеспечения безопасности, стратегические проблемы государственной, экономической, общественной, оборонной, информационной, экологической и иных видов безопасности, охраны здоровья населения, прогнозирования, предотвращения чрезвычайных ситуаций и преодоления их последствий, обеспечения стабильности и правопорядка и ответствен за состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз. *Председателем Совета* является по должности Президент РФ.

Основные задачи Совета безопасности: определение жизненно важных интересов личности, общества и государства и выявление внутренних и внешних угроз объектам безопасности; разработка основных направлений стратегии обеспечения безопасности РФ и организация подготовки федеральных программ ее обеспечения; подготовка рекомендаций Президенту РФ для принятия решений по вопросам внутренней и внешней политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства; подготовка оперативных решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций, которые могут повлечь существенные социально-политические, экономические,

военные, экологические и иные последствия, и по организации их ликвидации; подготовка предложений Президенту РФ о введении, продлении или отмене чрезвычайного положения; разработка предложений по координации деятельности органов исполнительной власти в процессе реализации принятых решений в области обеспечения безопасности и оценка их эффективности.

Указом Президента РФ от 7 июня 2004 г. № 726 утверждено Положение о Совете безопасности Российской Федерации и Положение об аппарате Совета безопасности Российской Федерации. Решения Совета безопасности принимаются на его заседании постоянными членами Совета безопасности простым большинством голосов от их общего количества, вступают в силу после утверждения Председателем Совета безопасности и оформляются указами Президента РФ.

Правительство РФ в пределах определенной законом компетенции обеспечивает руководство государственными органами обеспечения безопасности, организует и контролирует разработку и реализацию мероприятий по обеспечению безопасности подведомственными ему по соответствующим вопросам федеральными органами исполнительной власти.

Министерства и иные федеральные органы исполнительной власти на основе действующего законодательства и в пределах своей компетенции обеспечивают реализацию федеральных программ защиты жизненно важных интересов объектов безопасности, на основе и в соответствии с законом разрабатывают внутриведомственные нормативные правовые акты по обеспечению безопасности.

В общегосударственной организации системы охраны и защиты безопасности личности, общества и государства определяющая роль принадлежит **общегосударственным организационно-правовым средствам обеспечения различных видов безопасности личности, общества и государства**. К ним относятся:

- 1) особые правовые режимы жизнедеятельности населения территорий и объектов;
- 2) определенный государственный порядок и правила реализации некоторых особо значимых и потенциально небезопасных для общества и государства прав и свобод граждан;

3) специальные предметно-функциональные виды государственной и негосударственной деятельности. Все эти общегосударственные организационно-правовые средства обеспечения безопасности личности, общества и государства служат общему делу комплексного системного обеспечения охраны и защиты всех видов безопасности, учитываются и так или иначе используются всеми субъектами любых конкретных отраслей и сфер обеспечения безопасности личности, общества и государства.

ЛЕКЦИЯ №11. Местное самоуправление в Российской Федерации

1. Понятие местного самоуправления

Территория любого государства, кроме карликовых, разделена на **административные единицы**. Они учитываются при создании местного самоуправления. Нередко муниципальные образования создаются в границах административно-территориальных единиц. Однако независимо от того, совпадают или нет территориально эти явления, административно-территориальная единица и муниципальное образование — разные правовые понятия, и управляются они по-разному. Население административно-территориальной единицы может управляться только назначенными сверху представителями государства. Например, *округ в Москве* — это административно-территориальная единица, возглавляемая назначенным префектом. Основой муниципального образования является определенная социально-территориальная общность людей — территориальный коллектив населения, он сам создает свои выборные органы, местное самоуправление. Создаваемые в пределах округа *районы в Москве* — это территориальные коллективы, они выбирают свои органы управления.

В административно-территориальных единицах зарубежных стран (например, во Франции) часто бывает также сочетание назначенного сверху чиновника общей компетенции, который осуществляет государственные полномочия, и выборных органов местного самоуправления, которые решают задачи местного значения. При таком сочетании административно-территориальные единицы рассматриваются тоже как территориальные коллективы. Наконец, и на местах (в крупных городах, единицах регионального (районного и выше) звена) есть отделения, отделы министерств, которые выполняют задачи отраслевого государственного управления. Существование таких отделов не изменяет статуса территориального коллектива, где существует местное самоуправление.

Концепция местного самоуправления исходит из того, что существуют разные виды публичной власти. Государственная власть РФ распространяется на всю территорию государства, государственная власть субъекта РФ — на его территорию. Местное самоуправление имеет локальный характер, оно автономно в пределах каждого муниципального образования в рамках его полномочий. Это власть коллектива населения в пределах определенной территории и в пределах полномочий, установленных конституцией и законом, публичная негосударственная власть. Она осуществляется гражданами непосредственно путем применения институтов прямой демократии и через избираемые органы (советы, мэры и др.).

Муниципальное образование. Территориальный коллектив существует и действует в рамках муниципального образования. В России муниципальное образование (и соответственно местное самоуправление) создается, как правило, в рамках административно-территориальных единиц (такая единица получает статус муниципального образования).

Муниципальными образованиями в России могут быть:

- 1) отдельные поселения (города, станицы, поселки и др.);
- 2) территории, в границах которых может находиться несколько небольших городов или других населенных пунктов (районы или уезды, объединяющие деревни, хутора и т. д.), сельские округа (сельсоветы) и др.;
- 3) части отдельного поселения (например, городской район в крупном городе, имеющем внутригородское районное деление). Все эти единицы являются муниципальными образованиями, если в них имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

В состав муниципальных образований могут входить мелкие поселения, не являющиеся муниципальными образованиями. В них не создаются коллегиальные выборные органы, но может быть избран староста, или обязанности старосты поручаются депутату муниципального совета, избранному от данного поселения.

Местное самоуправление и местное управление. **Местное самоуправление** — это один из видов управления определенными общественными делами локального сообщества людей. Оно

представляет собой самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению вопросов местного значения. Местное самоуправление организуется исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Оно автономно: его органы не входят в систему органов государственной власти и не подчинены иерархически друг другу.

Вместе с тем автономия местного самоуправления имеет относительный характер. Во-первых, местное самоуправление существует и действует в системе общих связей и отношений по управлению обществом в рамках данного государства. Как часть целого, оно в соответствии с принципами теории систем не может не подчиняться общесистемным качествам. Во-вторых, юридические принципы организации и деятельности местного самоуправления устанавливаются государственной властью, принятыми ее органами законами. В-третьих, материальные основы местного самоуправления во многом зависят от государства. Основную часть необходимых органам местного самоуправления финансовых средств они получают от государства. В-четвертых, избранные главы местного самоуправления (мэры, бургомистры и др.) в зарубежных странах обычно утверждаются в качестве представителей государственной власти на местах. В этом качестве они выполняют некоторые общегосударственные функции и несут ответственность за это перед органами государства. В России этот вопрос решен иначе: местным органам могут быть переданы с их согласия некоторые функции государственных органов, и за их выполнение они тоже несут ответственность перед государством.

Местное самоуправление — власть не только территориально ограниченная, но ограниченная и по кругу полномочий. Ее органы вправе решать вопросы местного значения в соответствии с законом. В унитарном государстве это закон, принятый его парламентом. В федеративных государствах (включая Россию) такие законы принимаются субъектами федерации, но сами принципы устанавливаются федерацией.

В более узком смысле местное самоуправление, можно разделить на собственно самоуправление и собственно управление, т. е. администрирование. Органами самоуправления в этом смысле будут лишь непосредственно избираемые гражданами органы и должностные лица. **Органы муниципального управления (адми-**

нистрирования) — это исполнительные органы, назначенные органами самоуправления должностные лица (в том числе муниципальные служащие — управленцы).

Существует несколько различных взглядов на суть местного управления. Традиционными оппонентами являются сторонники двух крупных теорий — общественной и государственной.

Общественная теория местного самоуправления возникла в связи с борьбой против королевского абсолютизма и засилья чиновников. Сначала в городах, а затем в сельских поселениях и других административно-территориальных единицах население отстаивало право создавать свои выборные органы, которые управляли местными делами. Первоначально это оформлялось хартиями, даруемыми монархами городам. Затем территориальные коллективы стали принимать свои уставы, став муниципальными образованиями наряду с городами. Муниципальные образования имеют свой бюджет, свою собственность, содержат за свой счет подчиненных им служащих. Что же касается вопросов государственного значения, то общественная теория исходила из того, что их решают назначенные государственные служащие, не подчиненные местному самоуправлению.

Государственная теория местного самоуправления исходит из того, что местное самоуправление в конечном счете — часть целостного управления обществом. Основы местного самоуправления определяются законом. Поэтому сторонники этой, теории считают, что местное самоуправление — продолжение государственной власти, а органы и должностные лица местного самоуправления — «агенты» государственной власти на местах.

Обе теории имеют свои достоинства и недостатки. Первая отстаивает демократические начала местного самоуправления, вторая отражает фактическую зависимость органов местного самоуправления от государства, контроль над деятельностью местного самоуправления со стороны назначенных на места государственных чиновников. Она учитывает также создание на местах управлений и отделов министерств (не во всех территориальных единицах). Юридически управленческие органы местного самоуправления, должностные лица не подчинены управлениям и отделам министерств на местах, но с ними согласовываются некоторые мероприятия (организация муниципальной полиции, противопожарная охрана и др.).

Таким образом, управление на местах сочетает и общественные, и государственные элементы, последние имеются и в местном самоуправлении.

2. Принципы местного самоуправления

Принципы представляют собой основополагающие подходы, задающие общие параметры местного самоуправления. Они обеспечивают необходимую меру единства местного самоуправления в масштабах РФ.

Принципы местного самоуправления:

1) местное самоуправление *признается и гарантируется Конституцией РФ*. Истоки этого принципа коренятся в весьма распространенной в теории конституционного и муниципального права точке зрения, согласно которой государство не учреждает местное самоуправление, а лишь признает его существование. Признавая местное самоуправление, государство считается с его традициями, демонстрирует ему свое расположение, ведь местные институты власти исторически много старше государственных.

Российская Федерация в полной мере разделяет требования Европейского Сообщества, наделяя местное самоуправление высоким статусом одной из основ конституционного строя страны. Местное самоуправление снабжено важнейшей характеристикой формы отправления народом своей власти. Этого более чем достаточно, чтобы уяснить истину: местное самоуправление — неперенный спутник демократической России. Знакомство с Конституцией РФ способно убедить любого, что принцип местного самоуправления получил самое развернутое закрепление: отдельная глава, несколько самостоятельных статей в других важнейших главах основного закона.

Оно поддерживается развернутой системой гарантий: правовых, организационных, финансово-экономических. Некоторые из гарантий получили конституционное закрепление: право на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запрет на ограничение прав местного самоуправления (ст. 133 Конституции РФ);

2) *принцип самостоятельности местного самоуправления* реализуется посредством широкого набора специальных юридических средств, в совокупности дающих представление об этом качестве муниципальной власти.

Местное самоуправление наделено собственной компетенцией, состоящей из предметов ведения и полномочий по их решению. Самостоятельность муниципальных органов не безгранична, она имеет рамки, обусловленные ст. 12 Конституции РФ: самостоятельность допустима лишь в пределах полномочий местного самоуправления.

Принцип самостоятельности опирается на права муниципальных образований по владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью, формированию и исполнению местных бюджетов, ведению местного хозяйства, соотносясь при этом с потребностями и ресурсами территории.

Муниципальным органам как властным учреждениям присуще издание правовых актов, обязательных в границах муниципальных образований. Российское законодательство учитывает данное обстоятельство и обязывает физических и юридических лиц подчиняться решениям местных органов, решениям, появившимся путем прямого волеизъявления, при условии их принятия в пределах полномочий местного самоуправления;

3) *принцип независимости* органов местного самоуправления — самый спорный из всех. Тем не менее он остается неуязвимым в силу своей конституционности: в ст. 12 Конституции РФ закреплено, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

При всем разнообразии критических суждений модель местного самоуправления сохраняет действие в РФ;

4) ответственность местного самоуправления как принцип его деятельности реализуется в различных предусмотренных законодательством формах: перед населением конкретного муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами. Ответственность перед населением наступает в результате утраты его доверия. Основания и порядок решения этого вопроса определяются уставами муниципальных образований;

5) *недопустимость образования* органов местного самоуправления и назначения должностных лиц местного самоуправле-

ния органами и должностными лицами государственной власти — принцип, отражающий сущность местного самоуправления.

Государственные органы в лице избирательных комиссий субъектов Федерации оказывают существенное влияние на порядок формирования избирательных комиссий муниципальных образований. Это тоже канал проникновения государства в сферу организационного становления местного самоуправления.

Таким образом, указанный принцип подвергся хотя и ограниченной, но существенной корректировке, что лишает возможности признать его;

б) *принцип судебной защиты* местного самоуправления служит одновременно гарантией от необоснованного воздействия государственной власти. Субъективное мнение, например, губернатора о нецелесообразности муниципального правового акта не может служить основанием для его отмены. Доказывать его ненужность или тем более незаконность придется в судебном порядке.

Этот принцип имеет еще одно более широкое толкование. Граждане, проживающие в муниципальном образовании, органы и должностные лица местного самоуправления вправе предъявлять в суд иски о признании недействительными актов органов государственной власти, нарушающих права местного самоуправления.

Вместе с тем реализация принципа судебной защиты прав местного самоуправления, по мнению многих, имеет один существенный изъян. Дело в том, что органы муниципальной власти не наделены правом обращения в Конституционный Суд РФ ни с жалобой, ни с запросом либо ходатайством.

3. Правовые основы местного самоуправления

Будучи властью особого рода, местное самоуправление опирается на определенные основы: правовую, территориальную и финансово-экономическую.

Правовое регулирование местного самоуправления в России относится к предметам ведения субъектов Федерации. К совместному ведению Федерации и субъектов РФ относится лишь установление общих принципов системы местного самоуправле-

ния (п. «и» ст. 7 Конституции РФ). В соответствии с этим Федерация вправе издавать законы об общих принципах местного самоуправления и делает это детально. Местное самоуправление регулируется законами субъектов РФ и уставами самих муниципальных образований.

Правовое регулирование не ограничивается принципами. **Правовая основа местного самоуправления** — это совокупность различных нормативных правовых актов и отдельных правовых норм, регулирующих вопросы местного самоуправления.

В состав правовой основы местного самоуправления в России входят прежде всего некоторые международно-правовые нормы, содержащиеся в актах международного права. Это общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры, ратифицированные государством. Россия ратифицировала многие такие договоры, присоединившись к ним. Важнейшим из них для местного самоуправления является Европейская хартия местного самоуправления 1985 г. В ней содержится ряд положений, воспринятых российским законодательством: признание местного самоуправления одной из важнейших основ демократического общества, запрет на ограничение компетенции органов местного самоуправления, не иначе как на основе закона, изменение территориальных границ местного самоуправления только на основе консультации с населением или путем референдума, право на судебную защиту местного самоуправления, право органов местного самоуправления объединяться с другими органами местного самоуправления и вступать в Международную ассоциацию органов местного самоуправления и др.

В состав правовой основы местного самоуправления в России входят также положения, содержащиеся в других правовых актах: в Конституции РФ (ст. 12, гл. 8 и др.); основных законах (конституциях, уставах) субъектов РФ; рамочных федеральных законов (об общих принципах организации местного самоуправления, 2003 г.); федеральных законах; указах Президента РФ (например, об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления, 1999 г.); постановлениях Правительства РФ (например, о ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации, 2005 г.); постановлениях Конституционного Суда РФ; уставах муниципальных образований; некоторых других правовых актах конкретного муниципального образования.

В состав правовой основы местного самоуправления могут входить положения федеральных правовых актов и актов субъектов РФ, которые в целом относятся к другим областям регулирования, но включают те или иные нормы, затрагивающие вопросы местного самоуправления.

Особое место среди источников муниципального права занимают уставы муниципальных образований и Европейская хартия местного самоуправления 1985 г. **Устав** — это учредительный документ муниципального образования, имеющий для данного образования всеобъемлющий характер, являющийся основой муниципального нормотворчества и характеризующийся особым (усложненным) порядком принятия и изменения.

Европейская хартия местного самоуправления — международный документ, но она в 1998 г. ратифицирована Россией (утверждена для себя) и таким образом стала в России источником внутреннего права.

При регулировании полномочий органов муниципальных образований используется *принцип субсидиарности*, в применении к разграничению предметов ведения государства и государственных образований, с одной стороны, и муниципальных образований — с другой. Он означает, что вопросы, которые можно решать на низшем уровне, не следует передавать на верхний уровень, муниципальным органам передаются задачи, с которыми не могут справиться объединения граждан путем использования самоорганизации, других форм непосредственной демократии. Есть и иные толкования принципа субсидиарности. Они имеют свои особенности (например, в конституционном и международном праве, когда акцент делается на содействии, поддержке при решении общих задач, если только такому содействию не препятствует Конституция и не возражает та ветвь власти, которой содействие оказывается).

ЛЕКЦИЯ №12. Организационные основы местного самоуправления

1. Понятие организационных основ местного самоуправления

Впервые термин «основы местного самоуправления» был введен Законом «О Счетной палате Российской Федерации» в связи с необходимостью организации деятельности населения по осуществлению местного самоуправления.

Под **основами местного самоуправления** следует понимать сложившиеся в обществе экономические, социальные, финансовые, правовые и другие возможности и условия, совокупность которых образует тот базис, на котором строится вся система местного самоуправления, осуществляется муниципальная власть.

Важнейшим условием эффективности местного самоуправления являются его организационные основы, с помощью которых на муниципальном уровне происходит формирование и организация практической работы различных органов местного самоуправления, координация их деятельности, а также их взаимодействие с органами государственной власти.

Организационные основы, являясь институтом муниципального права, представляют собой совокупность муниципально-правовых норм-принципов, принятие которых в соответствии с Конституцией РФ находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ.

Организационные основы должны соответствовать возложенным на органы муниципального образования целям и задачам, выраженным в основном в их компетенции. При этом основы должны соответствовать уровню развития и в стране в целом, и в отдельно взятом муниципальном образовании.

Организационные основы местного самоуправления представляют собой *совокупность норм*, закрепленных в Конституции РФ, федеральном законодательстве и законодательстве субъектов РФ, устанавливающих:

- 1) систему органов местного самоуправления (общие принципы ее формирования);
- 2) общие принципы формирования структуры органов местного самоуправления;
- 3) основы организации муниципальной службы;
- 4) особенности организации самоуправления в разных видах муниципальных образований и на территориях со специальным административно-правовым режимом.

В отличие от экономических основ организационные основы Закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в отдельную главу не выносит, поскольку нормы, составляющие в совокупности организационные основы местного самоуправления, находятся во всех главах Закона.

2. Система и структура органов местного самоуправления

В любом государстве способность органов местного управления эффективно выполнять свою задачу во многом зависит от того, как они организованы. Известно, что организация чего-либо имеет структурную и функциональную стороны. Применительно к механизму местного самоуправления это означает прежде всего создание соответствующей системы органов местного самоуправления, разработку структуры этих органов, установление компетенции каждого из них, подбор и расстановку кадров.

В соответствии с Конституцией РФ носителем и единственным источником власти в РФ является народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3). При этом ч. 2 ст. 130 Конституции РФ конкретизирует ч. 2 ст. 3 и предусматривает осуществление гражданами местного самоуправления «через выборные и другие органы местного самоуправления».

Термин «**структура**» используется во многих отраслях познаний, но законодательного закрепления данное понятие не имеет. Существуют различные точки зрения относительно данного понятия, но однозначного вывода из теоретических исследований ученых сделать нельзя.

Считается, что понятие «структура органов местного самоуправления» неоднозначно. Возможно его узкое и широкое толкование. Согласно *узкому толкованию* структура органов местного самоуправления — это система имеющих самостоятельный статус органов, которые на данной территории осуществляют функции и полномочия местного самоуправления. *В широком смысле слова* понятие структура органов местного самоуправления включает также внутренние подразделения представительного органа (например, наличие постоянных комиссий) и исполнительного органа (например, отделы, управления, службы в местной администрации). Предметом вопроса о структуре органов местного самоуправления является прежде всего система органов, имеющих самостоятельный статус, и соотношение их полномочий и ответственности. Согласно такой научной позиции и исходя из Конституции РФ нет оснований ограничиваться узким толкованием понятия структура органов местного самоуправления. Поэтому структура органов местного самоуправления и в узком, и в широком смысле является **предметом местного ведения**.

Примерно такого же мнения о данных понятиях придерживаются и некоторые другие ученые. Поэтому из рассуждений можно сделать однозначный вывод: понятия «система» и «структура» органов местного самоуправления аналогичны, причем понятие «система» более узкое и входит в понятие «структура», имеющее узкий и широкий смысл.

Согласно Конституции РФ структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в уставах муниципальных образований. Обсуждению не подлежит лишь судьба обязательных органов местного самоуправления: представительных, исполнительных органов и главы муниципального образования. Перспектива создания всех иных муниципальных органов определяется в конкретной самоуправляющейся единице.

Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» впервые подробным образом фиксирует процедуру определения структуры местных органов при образовании на межселенных территориях нового муниципального образования или в случаях его преобразования. Структура определяется населением на местном референдуме,

сходе граждан (на территориях с численностью жителей менее 100 человек) либо представительным органом местного самоуправления. Тот или иной вариант решения такого вопроса отражается в муниципальном уставе.

При отсутствии инициативы граждан структура органов местного самоуправления определяется представительным органом, после его избрания.

Уставом, решением, принятым на референдуме определяются:

- 1) структура и наименование муниципальных органов;
- 2) порядок формирования представительного органа муниципального района;
- 3) полномочия главы муниципального образования.

Изменение структуры органов местного самоуправления осуществляется не иначе как путем внесения изменений в устав муниципального образования. Решение местного представительного органа об изменении структуры муниципальных органов вступает в силу не ранее истечения сроков его полномочий.

Закон «О Счетной палате Российской Федерации» поощрял многовариантность моделей организации местной власти. Так, **одна из моделей организации местной власти** предполагала избранное населением главу муниципального образования, который одновременно руководил представительным и исполнительным органами. **Вторая модель** предусматривала, что глава избирался из состава представительного органа. **Третья модель**, имевшая распространение в ограниченном числе муниципальных образований, включала избранное населением главу, представительный орган и руководителя местной администрации, который назначался представительным органом по представлению главы муниципального образования.

Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления», сохранив множественность вариантов организации муниципальной власти, внес в уже известные модели коррективы.

Избранный населением глава муниципального образования, возглавляющий деятельность местной администрации, — модель, которая, думается, сохранит за собой первенство. Представительный орган в этой схеме функционирует под руководством председателя, избранного из числа депутатов.

Другой вариант предполагает, что избранный населением глава муниципального образования входит в состав представитель-

ного органа и является его председателем. Местной администрацией руководит глава, назначенный на должность по контракту, заключенному по результатам конкурса на замещение должности главы местной администрации. Очевидно, что в рамках такой схемы в руках руководителя муниципального образования сосредоточивается представительская власть, политические функции. Хозяйственная деятельность при этом является прерогативой главы местной администрации.

Третья модель подразумевает избранного представительным органом из своего состава главу муниципального образования. Он же руководит деятельностью местной думы. Администрацией руководит глава, назначаемый на должность по контракту.

Принципиально новым является запрет на одновременное совмещение главой муниципального образования должностей главы местной администрации и председателя представительного органа.

3. Особенности организации местного самоуправления в городах — субъектах РФ Москве и Санкт-Петербурге, ЗАТО и наукоградах

Наличие особенностей местного самоуправления в городах — субъектах РФ Москве и Санкт-Петербурге, а также в закрытых административно-территориальных образованиях (в дальнейшем — ЗАТО) и наукоградах обусловлено различными причинами, но, безусловно, носящими важный характер. Для городов-субъектов это двойственность статуса административно-территориальных единиц. С одной стороны, Конституция РФ содержит нормы, устанавливающие положение о том, что государственную власть в субъектах РФ (к которым Конституцией РФ отнесены эти города федерального значения) осуществляют образуемые ими органы государственной власти (п. 2 ст. 11 Конституции РФ). С другой стороны, в Конституции РФ существуют нормы, согласно которым в городских поселениях (в том числе Москве и Санкт-Петербурге) осуществляется местное самоуправление (п. 1 ст. 131). Для ЗАТО правовой статус и административно-правовой режим устанавливается наряду с Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Законом РФ от 14 июля 1992 г.

№ 3297-І «О закрытом административно-территориальном образовании», который обладает приоритетом по отношению к нормам закона о местном самоуправлении (Закона о ЗАТО). Также, как и ЗАТО, наукограды в соответствии с Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделяются статусом городских округов и имеют ряд существенных особенностей, характеризующих их организационную и другие основы. Правовой статус, особенности осуществления местного самоуправления в наукоградах устанавливаются соответствующим Федеральным законом от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» (об этом говорит ст. 81 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Первоначально Закон «О Счетной палате Российской Федерации» не учитывал специфики городов-субъектов, закрепляя общие для всех видов муниципальных образований принципы организации самоуправления. Позднее необходимость решения проблем, связанных со спецификой городов федерального значения, заставила законодателей внести изменения в Закон. Этими изменениями была установлена дуалистическая (смешанная) модель, согласно которой представительные и исполнительные органы городской власти являлись одновременно органами государственной власти субъекта РФ и органами городского (местного) самоуправления и обладали всеми законодательно установленными полномочиями этих органов.

Такой подход к решению проблемы заимствован из западноевропейского опыта организации власти в так называемых городах-государствах (Берлине, Вене, Мюнхене, Париже и т. д.).

В настоящее время **проблемы организации местного самоуправления** в городах федерального значения урегулированы ст. 79 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следующим образом:

- 1) местное самоуправление в городах федерального значения осуществляется на внутригородских территориях, установление и изменение границ которых осуществляется законами этих городов федерального значения с учетом мнения населения соответствующих внутригородских территорий;

2) перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований определяются законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства. При этом установленные федеральными законами источники доходов местных бюджетов, не отнесенные законами городов федерального значения к источникам доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований, зачисляются в государственные бюджеты городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

3) состав муниципального имущества внутригородских муниципальных образований определяется законами городов федерального значения в соответствии со списком имущества, закрепленным в Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 1—3 ст. 50), и исходя из перечня вопросов местного значения, установленного для этих внутригородских муниципальных образований законами соответствующих городов федерального значения.

Таким образом, местное самоуправление осуществляется на внутригородских территориях, следовательно, вопросы общегородского значения являются вопросами государственного, а не местного значения. И только городские органы вправе решать передавать или не передавать те или иные вопросы в ведение внутригородских муниципалитетов.

Закрытым административно-территориальным образованием является территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включая специальные условия проживания граждан.

К основным особенностям организации самоуправления ЗАТО относятся следующие положения:

1) ЗАТО в обязательном порядке наделяется статусом городского округа;

- 2) решение о создании (упразднении) ЗАТО принимается Президентом РФ на основании предложения Правительства РФ по согласованию с субъектом РФ;
- 3) при принятии решения об упразднении ЗАТО с учетом предложений соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления определяются этапность и сроки снятия особого режима безопасного функционирования предприятий и объектов, включающего специальные условия проживания граждан, а также изменения административно-территориального деления, виды и размеры материальной и иной поддержки государством населения на период реорганизации ЗАТО (п. 2 ст. 2 Закона о ЗАТО);
- 4) ЗАТО находится в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам:
 - а) установления административной подчиненности, границ указанного образования и земель, отводимых предприятиям и объектам;
 - б) определения полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отношении указанного образования;
 - в) обеспечения особого режима безопасного функционирования предприятий и объектов, включающего специальные условия проживания граждан, охраны общественного порядка и обеспечения противопожарной безопасности. Все решения по вышеуказанным вопросам принимаются Правительством РФ (ст. 1 Закона о ЗАТО);
- 5) устанавливаются ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения землей, природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающие из ограничений на въезд и постоянное проживание (п. 3 ст. 1 Закона о ЗАТО);
- 6) в бюджет ЗАТО зачисляются все налоги и сборы, полученные с этой территории. Правительство РФ принимает решение о покрытии дефицита бюджета ЗАТО. Статьи федерального бюджета, предусматривающие выделение указанных средств, являются защищенными статьями. Порядок осуществляемого по категории специальных расходов централизованного материально-технического обеспечения программ

социально-экономического развития закрытого административно-территориального образования, а также централизованного снабжения населения продовольственными и промышленными товарами устанавливается также Правительством РФ;

7) земли ЗАТО находятся в ведении муниципального образования, за исключением земель федеральной собственности;

8) участие в приватизации муниципального имущества принимают только те, кто постоянно там проживает и зарегистрирован;

9) компетенция органов местного самоуправления ЗАТО расширена в сравнении с обычными муниципальными образованиями по некоторым вопросам. К ним относятся:

а) вопрос обеспечения безопасности граждан;

б) вопрос безопасности в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций;

в) проблемы соблюдения особого режима территории;

г) вопросы участия в режимном процессе (пропуск) и т. п.;

10) проживание или работа граждан в условиях особого режима ЗАТО подлежат общей социальной компенсации. Общая социальная компенсация включает повышенный уровень бюджетной обеспеченности населения, меры социальной защиты, льготы в оплате труда, государственное страхование и гарантии. Меры общей социальной компенсации устанавливаются федеральными законами, а также решениями Правительства РФ.

Наукоград — городской округ с градообразующим научно-производственным комплексом, который представляет собой совокупность организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники.

Инфраструктура наукограда — совокупность организаций, обеспечивающих жизнедеятельность населения наукограда.

Следует подчеркнуть, что наукоградом не может быть признана территория, не имеющая статуса муниципального образования.

Таким образом, населенные пункты, в которых может иметься требуемый научно-производственный комплекс, но которые

не являются муниципальными образованиями, не могут претендовать на присвоение статуса наукограда.

В состав научно-производственного комплекса могут быть включены:

- 1) научные организации и высшие учебные заведения при условии прохождения ими в установленном порядке государственной аккредитации;
- 2) промышленные предприятия при условии, что объем производства наукоемкой продукции (в стоимостном выражении) в течение 3 лет, предшествующих году подачи документов о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда, составляет не менее 50% общего объема производства;
- 3) объекты инновационной инфраструктуры, малые предприятия независимо от организационно-правовой формы, работающие в научно-технической и инновационной сфере, при условии выполнения по договорам с научными организациями, расположенными на территории данного муниципального образования, работ, составляющих (в стоимостном выражении) не менее 50% объема их основной деятельности.

Указанные организации должны быть в установленном порядке зарегистрированы на территории данного муниципального образования.

Основные особенности правового регулирования статуса наукограда определены спецификой субъектов, участвующих в отношениях, возникающих при организации деятельности наукоградов. В этих общественных отношениях участвуют и органы государственной власти РФ, и органы государственной власти субъектов РФ, и органы местного самоуправления, и организации, входящие в состав научно-производственного комплекса.

К особенностям статуса наукоградов и организации местного самоуправления можно отнести:

- 1) решение о присвоении (лишении) городскому округу статуса наукограда принимается Президентом РФ по представлению Правительства РФ. Указанный статус может быть присвоен на срок до 25 лет. Статус наукограда может быть

сохранен после истечения указанного срока, либо при необходимости городской округ может быть досрочно лишен данного статуса в соответствии с законодательством;

2) решение о присвоении статуса наукограда сопровождается утверждением Президентом РФ основных направлений деятельности и программы развития наукограда, представленных Правительством РФ;

3) финансирование научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний, подготовки кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов соответствующих субъектов РФ, иных источников финансирования в соответствии с законодательством РФ.

4. Устав муниципального образования

Устав муниципального образования является основным нормативно-учредительным актом муниципального образования, устанавливающим статус муниципального образования. Он занимает приоритетное место в системе муниципально-правовых актов, принимаемых на муниципальном уровне правового регулирования.

Устав представляет собой своеобразную мини-конституцию, действующую в пределах границ отдельного муниципального образования. Такое положение устава в системе других муниципально-правовых актов определяется рядом объективных факторов.

Устав имеет комплексный характер, поскольку, закрепляя статус муниципального образования, он дает подробную характеристику всем элементам статуса.

В уставе закрепляются:

- 1) наименование муниципального образования;
- 2) перечень вопросов местного значения (в соответствии с видом муниципального образования);
- 3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения;
- 4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;

- 5) наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления (следует учитывать, что в соответствии со ст. 34 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наименование представительного органа, главы муниципального образования, местной администрации устанавливаются законом субъекта РФ в соответствии с историческими и иными местными традициями);
- 6) виды, порядок принятия, опубликования и вступления в силу муниципальных правовых актов;
- 7) срок полномочий представительного органа, депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, основания и порядок прекращения их полномочий;
- 8) виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов (основанием отзыва депутата и выборного должностного лица в соответствии со ст. 24 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» могут служить только его конкретные действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке);
- 9) порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета;
- 10) порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Устав должен содержать нормы нескольких типов:

- 1) нормы-дефиниции (в том числе нормы, устанавливающие символику муниципального образования);
- 2) нормы тематического содержания (о муниципальной службе, о формах прямого волеизъявления), на основе которых для более детального регулирования общественных отношений впоследствии создаются положения тематического содержания (предметные положения);
- 3) нормы статусного содержания, закрепляющие все элементы статуса органов и должностных лиц, на основе которых разрабатываются и принимаются положения статусного содержания (органические положения);

4) процессуальные (процедурные) нормы, закрепляющие порядок осуществления своих полномочий органами и должностными лицами (в том числе порядок прохождения муниципальной службы, порядок проведения форм прямого волеизъявления, порядок создания и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений и т. д.).

Перечень регулируемых в уставах вопросов не является исчерпывающим. В них могут закрепляться иные положения, касающиеся вопросов местного значения, распределения функций внутри структуры местного самоуправления, порядка образования организаций общественного территориального самоуправления, порядка распределения компетенции в городе с районным делением и многие другие. К таким вопросам могут относиться, например, дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

Предыдущим Законом «О Счетной палате Российской Федерации» устанавливалось, что устав муниципального образования может приниматься как населением непосредственно, так и представительным органом. Новый Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепил положение, согласно которому устав принимается представительным органом местного самоуправления, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек — населением непосредственно на сходе граждан. Учитывая тот факт, что в указанных небольших поселениях представительный орган не формируется, а его полномочия осуществляются на сходах граждан, можно констатировать, что законодатель предпочел убрать население из числа особых субъектов, принимающих устав муниципального образования.

Устав муниципального образования и нормативный правовой акт о внесении в него изменений и дополнений принимается большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа.

Устав муниципального образования — единственный нормативный правовой акт, который необходимо регистрировать в государственных органах юстиции. Государственная регистрация — это деятельность государственной исполнительной власти по ведению государственного учета определенных объектов, вы-

ражающаяся в фиксации юридически значимого для государства сложившегося факта или события.

Основаниями для отказа в регистрации устава и нормативно-правового акта о внесении изменений и дополнений в устав могут быть:

- 1) противоречие устава или нормативного правового акта о внесении изменений и дополнений в устав Конституции РФ и законодательству;
- 2) нарушение установленного законом порядка принятия устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав.

Отказ в государственной регистрации устава (муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав) может быть обжалован гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке.

После государственной регистрации устав муниципального образования и нормативный правовой акт о внесении в него изменений и дополнений подлежат официальному опубликованию и после этого вступают в силу.

ЛЕКЦИЯ №13. Система органов местного самоуправления и их роль в обществе

1. Представительные органы местного самоуправления: понятие, структура и порядок формирования

Представительные органы — это выборные органы, обладающие правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. Представительный орган состоит из депутатов, численность которых определяется уставом территориальной единицы. Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» количество депутатов ставит в зависимость от численности населения муниципального образования. Данная пропорция выглядит следующим образом:

- 1) 7 депутатов — при численности населения менее 1 тыс. человек;
- 2) 10 депутатов — при численности населения от 1 до 10 тыс. человек;
- 3) 15 депутатов — при численности населения от 10 до 30 тыс. человек;
- 4) 20 депутатов — при численности населения от 30 до 100 тыс. человек;
- 5) 25 депутатов — при численности населения от 100 до 500 тыс. человек;
- 6) 35 депутатов — при численности населения свыше 500 тыс. человек.

Особо оговаривается **численность депутатов** муниципального района. Вне зависимости от его параметров она должна составлять не менее 15 человек.

Численность депутатов представительного органа внутригородского муниципального образования города федерального значения определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек.

Закон «О Счетной палате Российской Федерации», напротив, относил решение вопроса о численном составе представительного органа только к уставу муниципального образования без всякой привязки к каким-либо дополнительным требованиям. В результате сложились небольшие по численности местные представительные органы (в среднем 10—30 депутатов), что у многих вызывало недоумение.

Вместе с тем недостатки такого подхода компенсировались правом части депутатов работать в представительных органах на постоянной, освобожденной основе. Действие этого разрешения в течение нескольких лет сыграло позитивную роль в повышении профессионализма депутатской работы и в конечном счете привело, к более высокой эффективности депутатского корпуса. К сожалению, Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» возвращается к советскому варианту: увеличение количества депутатов сопровождается одновременным установлением запрета на осуществление депутатских обязанностей на освобожденной основе. В ч. 5 ст. 40 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указывается, что депутаты выполняют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10% депутатов от численности представительного органа, а при численности местной думы менее 10 человек — 1 депутат.

В отдельную группу выделяются **представительные органы муниципальных районов**. Они формируются двумя способами: в результате избрания на муниципальных выборах; в смешанном порядке, предполагающем избрание и вхождение в состав по должности. В первом варианте число депутатов, избранных из одного поселения, входящего в муниципальный район, не может превышать двух пятых от установленной численности представительного органа. Во втором варианте представительный орган избирается из депутатов представительных органов поселений в составе района по норме представительства, равной для всех поселений независимо от численности населения. Норма представительства определяется уставом муниципального района. Помимо депутатов, в состав представительного органа района по должности включаются главы поселений, расположенных в границах муниципального района.

В поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек представительный орган не образуется. В этом случае его функции выполняет сход граждан. Прежде такое допускалось уставом муниципального образования независимо от количества проживающих. Понятно, что такие муниципальные образования должны быть небольшими и преимущественно сельскими. В любом случае недопустима ситуация, когда местное самоуправление остается без представительного органа или схода граждан.

Срок полномочий представительного органа местного самоуправления определяется уставом муниципального образования. Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает только срок полномочий депутатов местных представительных органов. Он может быть менее 2 и более 5 лет. Сроки полномочий отдельного депутата и представительного органа могут и не совпадать, но, как правило, они идентичны.

Федеральное законодательство об основных гарантиях избирательных прав и об общих принципах организации местного самоуправления допускает изменения (продление или сокращение) срока полномочий органа власти. При этом, однако, решение об изменении срока полномочий применяется только к органам и должностным лицам местного самоуправления, избранным после вступления в силу соответствующего решения. Максимальный срок полномочий всех властных органов, в том числе и муниципальных, в соответствии с ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не может превышать 5 лет; минимальное время осуществления полномочий представительным органом не устанавливается. В соответствии с Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» срок полномочий депутата не может быть менее 2 лет. Это указание и служит единственным ориентиром нижней планки легислатуры представительного органа.

Согласно ч. 1 ст. 35 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия при избрании не менее двух третей

от установленного числа депутатов. В отсутствие этой нормы аналогичные положения содержались в уставах муниципальных образований, которые и восполняли пробел, существующий в законодательстве. Анализ комментируемой нормы позволяет сделать еще один вывод. Легислатура выборного органа самоуправления может не совпадать со сроком полномочий отдельного депутата, что довольно часто встречается на практике.

Полномочия представительных органов прекращаются по истечении срока их деятельности. Одновременно прекращаются полномочия депутатов. Случаи досрочного завершения деятельности представительного органа фиксируются Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Их несколько: вступление в силу решения суда субъекта Федерации о неправомерности состава депутатов, в том числе в связи со сложением ими своих полномочий; принятие самим представительным органом решения о самороспуске (в порядке, определенном муниципальным уставом); преобразование муниципального образования; роспуск представительного органа в порядке, предусматривающем ответственность перед государством.

Механизм такой ответственности впервые был установлен Законом «О Счетной палате Российской Федерации». В настоящее время ответственность местного самоуправления перед государством реализуется в несколько этапов. Решение суда о принятии представительным органом акта, противоречащего Конституции РФ, федеральному и региональному законодательству, служит основанием наступления такой ответственности. Речь идет о судебной оценке только нормативно-правовых актов представительных органов. В течение 3 месяцев со дня вступления решения суда в силу либо в иной срок, установленный в решении суда, муниципальный орган должен принять меры по его исполнению. Если этого не произойдет, высшее должностное лицо субъекта Федерации вносит в региональный законодательный орган проект закона о роспуске представительного органа. С момента вступления данного закона в силу полномочия такого органа прекращаются. Процедура роспуска, предусмотренная Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» упростилась. Из нее исключены федеральные органы власти, а прежде

именно они являлись последней инстанцией в деле досрочного прекращения полномочий местных органов власти.

Последнее влечет досрочное завершение полномочий депутатов соответствующего органа. Региональный закон о роспуске должен предусматривать дату проведения новых выборов депутатов представительного органа местного самоуправления (не позднее чем через 3 месяца со дня вступления в силу решения о досрочном прекращении полномочий представительного органа).

В исключительном ведении представительного органа находится:

- 1) принятие устава муниципального образования, внесение изменений и дополнений;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах;
- 4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
- 5) определение порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом;
- 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, учреждений, а также об установлении тарифов на их услуги;
- 7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
- 8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- 9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами полномочий по решению вопросов местного значения.

Устав муниципального образования может дополнять этот перечень иными вопросами, решение которых зависит только от представительного органа власти. Вопросы, находящиеся в исключительном ведении, не могут передаваться другим органам местного самоуправления.

В Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопрос о полномочиях органов местного самоуправления решается нечетко. Так, в ст. 17 сказано, что они обладают полномочиями в соответствии с феде-

ральным законодательством об общих принципах организации местного самоуправления и уставами муниципальных образований; в ст. 34 предусматривается, что полномочия определяются уставом; в ст. 35 говорится о том, что полномочия представительных органов определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований.

Структура местного представительного органа включает в себя: руководящие органы, функционально-отраслевые подразделения (постоянные и временные комиссии), территориальные органы, аппарат.

К руководящим органам следует отнести председателя, его заместителей. Как правило, они избираются из состава депутатов представительного органа местного самоуправления. Возможен вариант, предусмотренный Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», когда организацию деятельности представительной власти осуществляет глава муниципального образования, избранный населением. Выбор того или иного варианта находится за уставом муниципального образования.

В зависимости от того, кто возглавляет думу (совет), устанавливаются *содержание и объем* полномочий руководителя представительного органа. Если это председатель, избранный из числа депутатов, его полномочия будут иметь две основные направленности: представительские и по руководству думой.

Находясь во главе представительного органа, председатель представляет его в отношениях с населением, органами государственной власти, органами местного самоуправления других муниципальных образований. Но более всего деятельность председателя связана с организацией работы представительного органа. Он осуществляет руководство подготовкой заседаний думы, созывает их, координирует деятельность постоянных комиссий и депутатов, дает им поручения. Председатель назначает и освобождает от должности сотрудников аппарата думы, обладает правом их приема и увольнения. В его ведении — распоряжение денежными средствами представительного органа в пределах утвержденной в бюджете муниципального образования сметы расходов думы.

Кандидаты на должность председателя выдвигаются депутатами, их группами, постоянными комиссиями (в том случае если председатель избирается из состава депутатов). Возможно самовыдвижение. Основаниями досрочного прекращения полномочий председателя являются отзыв избирателями (как депутата), отзыв депутатами, добровольное сложение своих обязанностей (на основании личного заявления), иные случаи, присущие выборным должностным лицам местного самоуправления.

Если же работой думы руководит председатель, являющийся одновременно главой муниципального образования, его полномочия завершаются досрочно в связи с отзывом избирателями с должности руководителя муниципального образования. Конечно, во внимание следует принимать и другие основания, предусмотренные законодательством о местном самоуправлении.

С уверенностью можно прогнозировать увеличение объема полномочий главы муниципального образования — председателя думы в сравнении с обычным руководителем представительного органа. Они не могут быть ограничены только представительскими полномочиями и обязанностями по руководству думой. Как высшее должностное лицо муниципального образования его глава, являющийся при этом председателем думы, осуществляет контроль за органами и должностными лицами местного самоуправления. В этом качестве он ответствен за определение приоритетов развития территории, реализацию региональных, межрегиональных и международных связей муниципального образования.

В составе представительных органов имеются функционально-структурные звенья. Это постоянные и временные депутатские комиссии. Численный состав комиссии обоих видов определяется представительным органом. Комиссии несут перед думой ответственность, они ей подотчетны.

В ведении комиссии находится, как правило, решение следующих вопросов: разработка проектов решений представительного органа, подготовка заключений по правовым актам думы, проведение депутатских слушаний, контроль за исполнением решений представительных органов. Комиссии выполняют преимущественно организационно-подготовительные и контрольные функции.

Формой работы постоянных и временных комиссий являются их заседания, периодичность проведения которых определяется регламентами представительных органов.

Территориальные органы думы представлены депутатскими группами, объединяющими депутатов на добровольной основе для совместной работы по осуществлению своих полномочий в избирательных округах. Подобные образования были широко распространены наряду с производственными депутатскими группами в советское время.

Организационно-правовыми формами деятельности местных представительных органов являются их заседания. Потребность в них диктуется коллективным стилем работы представительной власти. На заседаниях происходит формирование ее руководящих органов, решаются важнейшие вопросы местного значения, находящиеся в исключительном ведении представительных органов, реализуются их контрольные функции. Наконец, на заседаниях осуществляется правотворческая функция представительной власти. Все это в совокупности объясняет ведущее положение заседаний в общем числе организационно-правовых форм ее деятельности.

Заседания могут быть очередными и внеочередными, открытыми и закрытыми.

Очередные заседания проводятся в установленные регламентами сроки. Они созываются руководителем думы. Внеочередные заседания проводятся по мере необходимости, в силу возникших обстоятельств. Регламенты дум предусматривают для *внеочередных заседаний* особый порядок инициирования. Они проводятся по предложению председателя думы, одной из ее постоянных комиссий или группы депутатов определенной численности. Возможность настаивать на проведении внеочередного заседания обычно предоставляют также главе муниципальному образованию.

Открытое заседание предполагает присутствие всех заинтересованных участников, представителей общественности, средств массовой информации. Именно в таком режиме проходит большинство заседаний. *Закрытые заседания* организуются в особых случаях (например, при обсуждении вопроса об отзыве руководителя думы, досрочного прекращения полномочий кого-либо из депутатов). Вопрос о характере заседания решается самим представительным органом.

2. Общие положения о статусе депутата — члена выборного органа местного самоуправления

Депутат — это лицо, избранное избирателями соответствующего избирательного округа в представительный орган местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (ст. 2 Закона об основных гарантиях избирательных прав). Федеральное законодательство об основных гарантиях избирательных прав допускает к участию в местных выборах иностранных граждан, постоянно проживающих на территории муниципального образования. Причем речь идет о реализации как активного, так и пассивного избирательного права. Главное условие его осуществления — наличие международного договора РФ с государством, граждане которого могут участвовать в муниципальных выборах.

Срок полномочий депутата не может быть менее 2 и более 5 лет. Это требование двух федеральных законов: «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Исчисление полномочий депутата начинается со дня (момента) его избрания. А вот завершение полномочий депутата сопряжено с началом работы представительного органа нового созыва. Такая формулировка Закона обеспечивает преемственность в деятельности представительных органов. *Депутатские полномочия могут быть прекращены досрочно.* Основания самые различные. Одни из них следуют из гражданского законодательства: признание судом недееспособным или ограниченно дееспособным, признание судом безвестно отсутствующим или объявление умершим. Другие следуют из уголовного законодательства: вступление в законную силу обвинительного приговора суда. Третья группа оснований имеет ярко выраженную публично-правовую окраску, свойственную конституционной и муниципальной отраслям российского права. Эти основания предусмотрены федеральным законодательством, региональными законами о статусе депутатов местных представительных органов и уставами муниципальных образований. Депутатские полномочия прекращаются также в случае избрания депутата представительного органа местного самоуправления депутатом Государственной Думы, членом Совета Федерации Федерального Собрания РФ, депутатом законода-

тельного органа субъекта Федерации или представительного органа другого муниципального собрания. Установления, запрещающие совмещение различных депутатских мандатов, предусмотрены множеством нормативных документов — от Конституции РФ до уставов муниципальных образований.

Депутатам запрещено одновременное замещение муниципальных должностей муниципальной службы, т. е. они не могут быть муниципальными служащими. Депутат, работающий в представительном органе на постоянной основе, не имеет права заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной или творческой.

Подобного рода запреты берут начало из принципа несовместимости депутатского мандата с деятельностью иного рода, что в целом свойственно общемировой практике.

Прекращение гражданства России и выезд за ее пределы на постоянное место жительства — еще два способа досрочного прекращения депутатских полномочий. И если первый хорошо известен и общеприменим, то второй только входит в обиход. Ранее региональные законы о статусе депутатов местных представительных органов предусматривали несколько другое основание — выезд депутата на постоянное место жительства за пределы муниципального образования и неисполнение им в связи с этим своих полномочий. Эта норма закона получила негативную оценку Конституционного Суда РФ. Суд признал, что федеральное законодательство не устанавливает ограничений в зависимости от места жительства применительно к возможности занятия гражданином России должности и исполнения им соответствующих полномочий.

Поводом к досрочному завершению полномочий депутата служит его отзыв избирателями. Можно указать еще на три способа окончания депутатской работы. Это досрочное прекращение срока полномочий самого представительного органа, отставка по собственному желанию, призыв на военную службу или направление на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу (п. 9. 1 ч. 10 ст. 40 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Решение о досрочном прекращении полномочий депутата принимается представительным органом в срок, установленный законом, и оформляется его решением. Депутатские полномочия прекращаются со дня, определяемого данным решением.

Основные направления и формы депутатской деятельности.

Теории и практике известны **два направления депутатской работы:** с избирателями, в представительном органе местного самоуправления.

В рамках работы *с избирателями* депутат организует прием граждан, рассматривает поступившие от них предложения, заявления и жалобы, изучает общественное мнение и информирует избирателей о своей деятельности. Современный язык региональных законов, выражающий взаимоотношения депутата с избирателями, представлен зачастую обтекаемыми формулировками типа «поддерживает связь», «информирует», «способствует».

Формами депутатской деятельности *в представительном органе местного самоуправления* выступают: участие в его заседаниях, заседаниях постоянных комиссий, выполнение поручений думы, участие в депутатских слушаниях, обращение с депутатским запросом, вопросами к должностным лицам местного самоуправления, правотворческая инициатива депутата в виде подготовки проектов правовых актов и поправок к ним, предложений о разработке и принятии новых правовых актов. Участвуя в работе представительного органа, его постоянных комиссий, депутат пользуется правом решающего голоса по всем вопросам, отнесенным к компетенции думы.

Гарантии депутатской деятельности делятся на несколько групп:

- 1) организационные гарантии принято связывать с обязанностями органов власти создавать необходимые условия для осуществления депутатом своих полномочий. В связи с этим депутат вправе быть принят должностными лицами государственной и муниципальной власти. Ему принадлежит право на получение и распространение информации, обеспечение различного рода справочными материалами. По вопросам своей работы депутат выступает в муниципальных средствах массовой информации. В соответствии с уставами муниципальных образований и регламентами представительных органов депутаты к выполнению своих обязанностей привлекают помощников на возмездных или общественных началах;
- 2) социальные гарантии призваны обеспечить защиту прав и интересов депутата, связанных с возможными материальными издержками при осуществлении им своих обязанностей. В частности, устанавливается право на возмещение расходов

депутата, выполняющего свои функции на неосвобожденной основе. Участие такого депутата в заседаниях органов местного самоуправления, постоянных комиссий связано с освобождением от выполнения производственных или служебных обязанностей по основному месту работы. Компенсация потерь заработной платы в связи с этим производится за счет средств местного бюджета. Депутату, работающему на постоянной основе, устанавливаются ежемесячный оклад и надбавки к нему.

Принятые нормы закрепляют страхование жизни и здоровья депутата за счет средств бюджета муниципального образования. Страховые суммы выплачиваются по решению представительного органа в случае причинения депутату увечий, иного повреждения здоровья в связи с выполнением им депутатских полномочий;

3) гарантии трудовых прав депутатов направлены на защиту их интересов как субъектов трудовых отношений. Гарантии этого типа охватывают весь срок полномочий депутата, а также последующую служебную деятельность по окончании депутатских обязанностей.

Депутат не может быть уволен с основного места работы по инициативе администрации без согласия представительного органа местного самоуправления. В соответствии с нормами трудового законодательства срок депутатской деятельности засчитывается в общий и непрерывный трудовой стаж или срок службы, стаж работы по специальности (для депутата, работающего в представительном органе на постоянной основе).

Для этой же категории депутатов предусматривается, что по окончании срока их полномочий работодатель предоставляет им прежнюю работу (должность) или с их согласия другую равноценную работу (должность);

4) к гарантиям депутатской деятельности относится неприкосновенность депутатов. Неприкосновенность не является личной привилегией. Она имеет публично-правовой характер, призвана обеспечить депутатам возможность беспрепятственного осуществления их мандата. К сожалению, Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» очень скупо регламентирует данный вопрос, ограничиваясь лишь указанием на то,

что гарантии депутатов и выборных должностных лиц при привлечении их к уголовной или административной ответственности, задержании, обыске, аресте, допросе, совершении в отношении их иных уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий устанавливаются федеральными законами.

Гарантией деятельности депутата считается его неответственность за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании. **Неответственность депутата** — результат принципа свободы дебатов и голосования. Между тем неответственность не касается случаев, когда со стороны депутата были допущены публичные оскорбления или клевета, ответственность за которые предусмотрена федеральным законодательством.

3. Общая характеристика правового статуса администрации муниципального образования

Местная администрация представляет собой исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, наделенный полномочиями по решению вопросов местного значения и осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных муниципальному образованию в установленном законом порядке.

Местная администрация обладает следующими признаками:

- 1) с 1991 г. (со времени появления Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР») администрации обособились от Советов, превратились в организационно и функционально автономные органы местного самоуправления. Таковыми они остаются и в настоящее время;
- 2) администрации являются органами общей компетенции, осуществляющими организационно-распорядительные и исполнительные полномочия по предметам ведения муниципальных образований. Именно это обстоятельство обеспечивает местным администрациям функциональную самостоятельность и организационно-структурное своеобразие;
- 3) местные администрации приобрели статус обязательных органов в системе муниципальной власти. Прежде даже сам термин «местная администрация» не находил отражения в Законе. Вот почему исполнительные органы фактически полу-

чили статус обязательных органов местного самоуправления благодаря уставам муниципальных образований и без законодательной поддержки Федерации и регионов. Этот пример демонстрирует ситуацию, когда законодательный пробел восполнен практикой, самой жизнью;

4) местные администрации, которые в соответствии с уставами муниципальных образований обладают правами юридических лиц, регистрируются в форме муниципальных учреждений. Законодательным образом признано, что юридическими лицами могут быть также структурные подразделения администрации (не все, а только те, кому этот статус нужен с точки зрения целесообразности). Решение данного вопроса находится в ведении представительного органа местного самоуправления;

5) администрация имеет разветвленную и неоднородную структуру, которая включает в себя руководителей исполнительного органа, аппарат, подразделения администрации.

Глава местной администрации и его заместители являются руководящими должностными лицами исполнительного органа местного самоуправления.

Заместители главы администрации осуществляют руководство отдельными отраслями местного хозяйства, деятельностью подчиненных им в соответствии с распределением обязанностей структурных подразделений администрации. Глава определяет число своих заместителей и направления их работы (жилищно-коммунальное хозяйство, организация потребительского рынка, экономика и финансы, капитальное строительство, социальные вопросы).

Практический опыт свидетельствует о целесообразности закрепления за каждым из заместителей однородных взаимосвязанных между собой направлений. Например, заместитель главы администрации по социальным вопросам руководит деятельностью структурных подразделений в сфере образования, здравоохранения, культуры и спорта. Он же курирует соответствующие муниципальные учреждения (школы, больницы, аптечные предприятия, детские дошкольные учреждения).

Аппарат объединяет совокупность внутренних подразделений, основное назначение которых заключается в оказании содействия руководству администрации, координации деятельности ее структурных подразделений. **Основными направлениями работы аппарата являются** организационное, юридическое,

информационное, материально-техническое обеспечение администрации. Аппарат выполняет также контрольные функции. Структурные звенья аппарата не пользуются правом издания юридических актов. Руководители соответствующих подразделений не распоряжаются кредитами. Служебные отношения определяют горизонтальное подчинение аппарата руководителям местной администрации. Традиционно аппарат администрации образуют организационный отдел, информационно-аналитическая служба, отдел по работе с обращениями граждан, юридический комитет, отдел кадров, отдел хозяйственно-технического обеспечения, архив. Их деятельность носит *функциональный и вспомогательный характер*, регулируется положениями, утвержденными главой местной администрации.

Специализированные подразделения администрации охватывают территориальные, отраслевые и функциональные органы. Они носят различные наименования (отделы, управления, комитеты) в зависимости от нескольких факторов — их значимости в обеспечении жизнедеятельности муниципального образования, количества подчиненных им предприятий и учреждений, точки зрения руководителя администрации и представительного органа, которые формируют структуру местной исполнительной власти.

Наличие территориальных органов управления свойственно преимущественно крупным муниципальным образованиям — городским округам. В городах, имеющих районное деление, — это администрации районов в городе. Крупные подразделения городской администрации обычно имеют территориальные органы управления в администрациях районов.

Отделы, управления и комитеты, образующие группу специализированных структурных звеньев администрации, классифицируются на отраслевые и функциональные.

Отраслевые подразделения (управления образования, здравоохранения, благоустройства, комитеты по транспорту и связи, жилищной политике, организации бытового обслуживания населения и др.) осуществляют управление соответствующими отраслями муниципального хозяйства, широко развитой сетью муниципальных учреждений и предприятий.

Функциональные звенья администрации (комитеты по экономике, управлению муниципальным имуществом, финансово-бюджетные управления) выполняют функции, охватывающие все или многие отрасли местного хозяйства.

Специализированные отделы и управления подчинены главе администрации и его заместителям. Имевшая место в советский период система двойного подчинения (горизонтального и вертикального) в настоящее время себя почти изжила. Главная причина этого состоит в организационном обособлении местного самоуправления от государственной власти. Тем не менее, исключения из правила остаются: отдельные проявления системы двойного подчинения все еще сохраняются. Яркий пример: правовое положение финансово-бюджетных управлений муниципальных образований. Занимаясь в основном проблемами местных бюджетов, они тем не менее являются территориальными органами региональных министерств (главных управлений) финансов, входят в единую систему финансовых органов субъектов Федерации. Начальники местных финансово-бюджетных органов, как правило, назначаются на должность министрами (начальниками главных управлений) финансов субъектов РФ по представлению глав муниципальных образований.

В структуре местных администраций есть подразделения, наличие которых продиктовано переданными органам местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Например, государственная функция регистрации актов записи гражданского состояния находится в перечне этих полномочий. Ее осуществляют управления загса, являющиеся функциональными подразделениями администрации муниципальных образований. Аналогичное положение занимают государственные инспекции архитектурно-строительного надзора, инспекции государственного технического надзора. Их руководители назначаются и освобождаются от должности главами муниципальных образований по согласованию с вышестоящими государственными органами. Действия указанных должностных лиц могут быть обжалованы в вышестоящие инспекции, в органы местного самоуправления.

Статус специализированных отделов и управлений характеризуется несколькими признаками. Во-первых, они являются органами специальной компетенции (по управлению определенной отраслью или сферой местного хозяйства). Их компетенция определяется либо местной администрацией как органом общей компетенции, решающим вопросы местного значения, либо вышестоящими органами управления (например, инспекцией Гостехнадзора), либо специализированные звенья администрации

наделены исключительными полномочиями вследствие специального законодательства. Во-вторых, они функционируют на основе положений о них, утверждаемых главой администрации. В-третьих, окончательное решение о создании того или иного подразделения до настоящего времени принадлежало в основном руководителям администраций, которые утверждали его структуру и штаты. В соответствии с Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» это право перешло к местным представительным органам. В-четвертых, руководители структурных подразделений назначаются на должности, как правило, главами администраций. Распространено также их назначение местной думой по представлению главы администрации. В-пятых, руководители исполнительных органов при необходимости отменяют приказы начальников отделов и управлений. Они объявляют им дисциплинарные взыскания, меры поощрения. В-шестых, специализированные отделы, как и подразделения аппарата, находятся на бюджетном финансировании.

Структура местного исполнительного органа — явление подвижное. Она должна быть ориентирована на задачи, стоящие перед местной властью. Их усложнение, появление новых направлений деятельности неизбежно вызовет обновление администрации. Именно так было в начале 90-х гг. XX в., когда в структуре местных исполнительных органов возникли комитеты по экономике и экологии, управлению муниципальным имуществом, управлению товарного рынка, социальной политике, поддержке предпринимательства.

4. Глава муниципального образования: статус и полномочия

Глава муниципального образования — это высшее должностное лицо самоуправляющейся единицы, наделенное уставом муниципального образования собственной компетенцией по решению вопросов местного значения. Кроме статуса высшего должностного лица, Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделяет глав муниципальных образований положением единоличных органов местного самоуправления. Он является обладателем организационно-распорядительных (если глава руководит думой) или

исполнительно-распорядительных полномочий (когда глава муниципального образования возглавляет местную администрацию) по организации деятельности представительного органа или по решению вопросов местного значения. Совершенно точно, что в структуре любой модели муниципальной власти глава самоуправляющейся территории занимает первое место. Такое высокое положение главы гарантируется ему законом, устанавливающим его полномочия, и поддерживается общественным мнением, всегда склонным персонифицировать власть.

Термин «**глава муниципального образования**» был введен Законом «О Счетной палате Российской Федерации» для обозначения выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления. Тем не менее для федерального законодателя фигура главы муниципального образования не стала обязательной. Ее учреждение связывалось только с уставом самоуправленческой территории. С одной стороны, статус высшего должностного лица, возглавляющего всю деятельность по практической реализации местного самоуправления, придавал главе необходимый вес в хозяйственных делах и влияние в политической сфере. С другой стороны, потребность в такой должности определялась в самом муниципальном образовании, где решался вопрос о целесообразности ее введения.

Совсем иначе подошел к данной проблеме закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Глава муниципального образования перешел в ряд обязательных органов местного самоуправления. По-прежнему единственным способом приобретения им своих полномочий остается избрание. Сохранение выборного порядка формирования высшего звена муниципальной власти отвечает природе местного самоуправления, его теоретической концепции, международно-правовым стандартам в самоуправленческой сфере.

Известны два **альтернативных способа выборов главы муниципального образования**: населением на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании; представительным органом из своего состава. Выбор одного из них зависит от населения, которое в соответствии со ст. 130 Конституции РФ определяет структуру органов местного самоуправления. Еще в большей степени решение данного вопроса зависит от политических и хозяйственных функционеров, депутатов

местного представительного органа. Избрание главы на муниципальных выборах многократно подтверждает законность его полномочий, что дает ему право чувствовать себя на равных с выборным представительным органом, в отличие от главы, избранного из состава представительного органа.

Глава муниципального образования может входить в состав представительного органа с правом решающего голоса и являться его председателем. В другом случае также избранный населением глава вправе руководить местной администрацией. Оба варианта предполагают выполнение разного рода обязанностей. Один глава, очевидно, тяготеет к представительной власти. Другой в максимальной степени приближен к исполнительной власти местного самоуправления с ее полномочиями по управлению и распоряжению муниципальным хозяйством.

Закон «О Счетной палате Российской Федерации» допускал совмещение в одном лице обязанностей по руководству представительным и исполнительным органами, в результате чего типичным стал статус муниципального лидера, являющегося одновременно главой муниципального образования, председателем думы и руководителем местной администрации. Но такое «собрание» должностей едва ли следует признать удачным решением проблемы организации местной власти.

Критерии, необходимые для выбора главы муниципального образования. Претендент должен обладать пассивным избирательным правом. Требования избирательного законодательства на этот счет известны: наличие российского гражданства и достижение на день голосования возраста 21 года. Региональное законодательство не может превысить возрастной предел, допустимо лишь его снижение в субъектах Федерации.

Наименование главы муниципального образования устанавливается законом субъекта Федерации. Срок его полномочий определяется уставом муниципального образования. Он не может быть менее 2 и более 5 лет. Срок полномочий глав, избираемых представительными органами из своего состава, равен сроку полномочий этих органов. Полномочия начинаются со дня вступления в должность (обычно не позднее 2 недель с момента избрания) и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного главы. Период вступления в должность служит для передачи документов, разнообразных атрибутов власти, пред-

ставляя собой своеобразный переходный этап, необходимый для приобретения властных функций.

Полномочия глав муниципальных образований делятся на несколько крупных направлений: представительские, нормотворческие, контрольные полномочия, полномочия по руководству с их разделением на подвиды (организационные, координационные и т. д.). Полномочия глав могут быть перераспределены в зависимости от роли главы муниципального образования в системе местной власти.

Общим для глав будут представительские полномочия в отношениях с другими органами местного самоуправления, органами государственной власти, гражданами и организациями. Они вправе без доверенностей действовать от имени муниципальных образований. Типичными будут также нормотворческие полномочия, связанные с изданием правовых актов (постановлений и распоряжений) по вопросам организации и деятельности представительного органа.

Глава — руководитель местной администрации, который по вопросам местного значения и отдельных государственных полномочий издает постановления, а по вопросам организации работы администрации — распоряжения. Общими будут контрольные полномочия за деятельностью подчиненных, соблюдением ими законодательства РФ и ее субъектов. Сами руководители муниципальных образований подконтрольны и подотчетны населению и представительному органу.

Полномочия глав прекращаются досрочно в случаях смерти, отставки по собственному желанию, отрешения от должности, признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным, признания судом безвестно отсутствующим или умершим, вступления в законную силу обвинительного приговора суда, выезда за пределы страны на постоянное местожительство, прекращения российского гражданства, отзыва избирателей, установления в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования, досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, если глава был избран из его состава.

В отношении муниципальных лидеров действуют некоторые ограничения. Они не могут быть депутатами Государственной

Думы, членами Совета Федерации, депутатами законодательных органов государственной власти российских регионов. Им запрещено быть одновременно выборными государственными должностными лицами, государственными и муниципальными служащими. Законом не одобряется предпринимательская или любая другая оплачиваемая деятельность глав, за исключением педагогической, научной и иной творческой деятельности.

На глав муниципальных образований распространяется **неприкосновенность** при привлечении к уголовной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, при проведении оперативно-розыскных мероприятий.

ЛЕКЦИЯ №14. Гарантии и ответственность в системе государственного и местного самоуправления

1. Правонарушения и ответственность

В сфере государственного и муниципального управления осуществляется множество различных действий. Среди них могут быть поступки, вызывающие осуждение окружающих (грубое обращение государственного или муниципального должностного лица, служащего с пришедшими к нему на прием гражданами, порочащее поведение в общественном месте (например, появление в нетрезвом виде). Рядовой гражданин тоже совершает нехорошие поступки, затрагивающие сферу государственного или муниципального управления (грубит милиционеру, который делает ему справедливое замечание, бросает бытовые отходы во дворе и т. д.). Такие поступки влекут за собой отрицательную оценку поведения служащего или гражданина со стороны населения, — форма моральной ответственности.

Правонарушение включает в себя действие или бездействие, обязательное наступление вредных последствий и в большинстве случаев вину субъекта, причинившего вред (умышленную вину или по неосторожности в форме небрежности или легкомыслия). Бывают и просто упущения по службе (например, государственный или муниципальный служащий не выполнил вовремя задание начальника) или нарушение гражданином правил по незнанию (например, лов рыбы во время нереста, что было запрещено постановлением государственного или муниципального органа). Такие поступки могут повлечь за собой различные формы ответственности.

Неправомерные поступки могут исходить от разных управляющих субъектов, органов государства и местного самоуправления, служащих (должностных лиц), действующих по службе и несущих за свои действия ответственность. Примерами могут быть конфискация собственности служащим государственной тамож-

ни или постановление мэра, запрещающие забастовки на всех муниципальных предприятиях на 3 месяца.

Противоправные действия в сфере государственного и муниципального управления совершают также организации и лица, не обладающие полномочиями в этой сфере (например, коммерческая организация нарушает правила лицензирования, или гражданин незаконно носит чужие ордена и медали).

Важно различать **правонарушения со стороны государственных и муниципальных органов** и должностных лиц, когда они действовали как представители власти, осуществляя государственное или муниципальное управление (например, Правительство РФ приняло постановление, противоречащее закону, а мэр города получил взятку), и, с другой стороны, когда они действовали как частные, юридические и физические лица, в личном качестве, в гражданско-правовых отношениях (например, государственный орган не оплачивает счета за потребляемую электроэнергию, министр учинил драку на площади, причинив тяжкое телесное повреждение гражданину, а мэр города, нарушив правила движения, помял чужую автомашину). Ответственность будет разной: общеправовой как гражданина и специальной правовой как должностных лиц или государственного муниципального органа.

Правонарушения в сфере государственного и муниципального управления неодинаковы по своей тяжести. Преступления, т. е. деяния, имеющие высокую степень общественной опасности, влекут за собой уголовную ответственность, административные проступки (например, нарушение правил дорожного движения, мелкое хулиганство) наказываются различными видами административных взысканий (вплоть до административного ареста до 15 суток), нарушения по службе влекут за собой дисциплинарную ответственность (выговор в приказе и др.), причинение вреда по гражданскому праву — материальную ответственность или ответственность в основном морального характера (публикацию в газете опровержения, сообщения о недостоверности ранее опубликованных сведений). Президент РФ, главы субъектов РФ и муниципальных образований, коллегиальные органы исполнительной власти, министры, депутаты представительных органов за свои действия по службе и вне ее могут нести политическую ответственность (такую как импичмент Президенту, отставка министров, лишение депутатского мандата).

2. Ответственность государственных и муниципальных органов, организаций, служащих за правонарушения в сфере государственного и муниципального управления

Политическая ответственность распространяется только на некоторые органы государства и муниципальных образований. Формой политической ответственности может стать роспуск парламента, законодательных собраний субъектов Федерации. Конституции некоторых стран (Польши, Украины и др.) предусматривают роспуск парламента (однопалатного парламента или нижней палаты), если он в течение установленного срока не принял государственный бюджет, не смог сформировать правительство, не начал свою работу после избрания. В России закон устанавливает политическую ответственность законодательных органов субъектов Федерации, глав администраций субъектов РФ, представительных органов и глав муниципальных образований. В случаях нарушения Конституции и законов РФ представительные органы могут быть распущены, а главы администраций, мэры — отрешены от должности.

Члены парламента, законодательных собраний субъектов Федерации, представительных органов местного самоуправления (советов и др.) в некоторых странах могут быть досрочно отозваны избирателями (в том числе за плохую работу), лишены мандата соответствующим представительным органом (обычно большинством в две трети голосов). Лишь после этого парламентарии подлежат уголовной ответственности, если совершили преступления (в ряде стран они, однако, не имеют депутатского иммунитета, а иммунитет на членов законодательных собраний субъектов федерации, как правило, не распространяется и совсем не распространяется на депутатов муниципальных представительных органов).

Политическая ответственность президента (монарх ответственности не подлежит) возможна в форме импичмента (Россия, США и др.), досрочного отзыва избирателями (Австрия), смещения с должности решением конституционного суда (Италия). Только после этого к бывшему президенту можно применять другие меры наказания (гражданско-правовую ответственность в ряде случаев может нести и действующий президент).

Наиболее суровым видом политической ответственности правительства и министров (в том числе министров в некоторых субъектах РФ) является **увольнение в результате вотума недоверия** (резолюции порицания) в отставку. Правительство может быть уволено в отставку и по усмотрению президента (Россия, Украина и др.). Возможна также **гражданская ответственность правительства и министров**, а в отношении министров также **уголовная** (наказание) и **дисциплинарная ответственность** (выговор и др.).

Особые процедуры установления ответственности могут применяться в отношении других органов и должностных лиц (например, судей), но политической ответственности они не подлежат, (исключение составляет отзыв судей избирателями в единичных странах).

Посягательства на государственное управление, если они составляют преступление, подлежат наказанию в соответствии с Уголовным кодексом РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (УК РФ). Уголовный кодекс РФ предусматривает двадцать один состав преступлений против военной службы — от дезертирства до оскорбления военнослужащего.

В гл. 30 УК РФ перечислены **составы преступлений против государственной службы** (это может быть распространено и на муниципальную службу), в частности злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию или Счетной палате (соответственно представительному органу субъекта РФ или муниципального образования), присвоение полномочий должностного лица, незаконное участие в предпринимательской деятельности, получение и дача взятки, служебный подлог, халатность. Среди этих составов могут быть преступления, совершаемые не только государственным служащим. Так, присвоение полномочий должностного лица может совершаться как государственным служащим (например, он присваивает полномочия служащего другого ведомства), так и обычным гражданином, который выдает себя за крупного начальника.

В иных главах УК РФ, не относящихся к вопросам публичной власти и государственной, муниципальной службы, также предусмотрены составы преступлений, которые совершаются субъектами публичного управления. Такие составы есть в главах,

предусматривающих наказания за экономические преступления (гл. 22), за преступления против общественной безопасности (гл. 24), экологические преступления (гл. 26), преступления против безопасности движения на транспорте (гл. 27), против основ конституционного строя и безопасности государства (гл. 29), против правосудия (гл. 31), против мира и безопасности человечества (гл. 34). В сфере экономической деятельности государственный служащий может понести ответственность за незаконное предпринимательство (ст. 171), возможно нарушение им правил безопасности при ведении горных работ (ст. 216). Капитан государственного судна может понести ответственность за неоказание помощи терпящим бедствие (ст. 270). Шпионаж нередко совершается именно государственными служащими, которые имеют доступ к государственной тайне (ст. 276). Многие из этих составов распространяются на должностных лиц муниципальной службы.

Некоторые преступления в сфере правосудия могут быть совершены только государственными служащими (привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности, незаконное заключение под стражу, вынесение заведомо неправосудного приговора, разглашение данных предварительного расследования). Это же относится и к некоторым преступлениям против мира и безопасности человечества. Планирование, подготовка, развязывание и ведение агрессивной войны, применение запрещенных средств и методов ведения войны по общему правилу могут быть осуществлены только высшими должностными лицами.

Законодательство различных стран предусматривает **гражданско-правовую ответственность** государственного и муниципального органа и должностного лица. Они несут ответственность за вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также имуществу юридического лица. Согласно ст. 1064 Гражданского кодекса РФ вред должен быть возмещен в полном объеме. В соответствии с законом может быть также установлена обязанность выплатить потерпевшим компенсацию сверх возмещения вреда. Закон может предусмотреть возмещение вреда и при отсутствии вины причинителя вреда. В возмещении вреда можно отказать, если будет установлено, что вред причинен с согласия потерпевшего, а действия причинителя вреда не нарушают нравственные принципы общества.

Эти общие положения конкретизируются в статьях, относящихся к государственным и муниципальным органам и их должностным лицам. В соответствии со ст. 1068 ГК РФ вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных, муниципальных органов, государственных, муниципальных организаций или должностных лиц, в том числе в результате издания акта, не соответствующего закону или иному правовому акту государственного, муниципального органа, подлежит возмещению. Вред не возмещается, если он причинен в состоянии необходимой обороны, при условии, что ее пределы не были превышены (например, должностное лицо, защищаясь от нападения, причинило вред здоровью нападавшего). Если же вред причинен государственным органом, государственным учреждением, государственным предприятием или должностным лицом в состоянии крайней необходимости, он должен быть возмещен, хотя его размеры могут быть уменьшены. Эти положения об ответственности распространяются на органы муниципального самоуправления, муниципальные организации и муниципальных должностных лиц.

Особо регулируется ответственность за **вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда** (ст. 1070 ГК РФ). В данном случае имеются в виду незаконное осуждение, незаконное привлечение к уголовной ответственности, незаконное заключение под стражу или незаконное применение других мер пресечения, незаконное наложение судьей административного взыскания (ареста, исправительных работ). **Вред, причиненный при осуществлении правосудия**, возмещается в случае, если вина судьи установлена приговором суда, вступившим в законную силу.

Что касается **вреда, причиненного органами государства**, субъекта Федерации, муниципального образования и их должностными лицами, то он возмещается, если действия (бездействие) были незаконными, за счет казны РФ, ее субъекта, муниципального образования в зависимости от статуса должностного лица. При этом Федерация, ее субъект, муниципальное образование, возместившие вред из своей казны, вправе предъявить регрессный иск к органу или должностному лицу, причинившему вред.

Государственные и муниципальные служащие за свои поступки могут нести **административную ответственность**. Это меры воз-

действия за виновные нарушения правил государственной службы, не преследуемые в уголовном порядке. В законодательстве указывается, в каких случаях ответственность государственных (и муниципальных) служащих за проступки является дисциплинарной, а в каких — административной. Административные взыскания на государственных и муниципальных служащих налагаются теми должностными лицами, которым они не подчинены непосредственно по службе. Особенно часто таким взысканиям подвергаются государственные и муниципальные служащие со стороны надзорных и контрольных органов. Устанавливая нарушения, эти органы обычно применяют штрафные санкции, налагая штраф на виновных должностных лиц, возлагают на них обязанность возместить причиненный ущерб.

Дисциплинарные взыскания налагаются на государственных, муниципальных служащих по подчиненности вышестоящим органом или начальником. Такое взыскание может быть наложено не всяким органом или должностным лицом, а руководителем, имеющим право назначать на государственную должность. Это связано с правом органа (руководителя) увольнять с занимаемой должности. Видами дисциплинарных взысканий являются замечания, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение.

Содержание

ЛЕКЦИЯ № 1. Понятие, природа и сущность государственного управления	3
1. Понятие государственного управления	3
2. Сущность государственного управления	5
3. Ведущие школы и направления в теории государственного управления	7
ЛЕКЦИЯ № 2. Методология и методы, субъекты и объекты государственного управления	15
1. Методология государственного управления	15
2. Субъекты и объекты государственного управления	17
ЛЕКЦИЯ № 3. Сущность и типы государства	20
1. Понятие и признаки государства	20
2. Политическая власть как общесоциологическая категория	24
3. Типы государства	26

ЛЕКЦИЯ №4. Форма государства	31
1. Понятие формы государства	31
2. Формы правления	32
3. Формы государственного устройства	35
4. Политический режим	37
ЛЕКЦИЯ №5. Органы государственной власти	40
1. Понятие, правовой статус	40
2. Классификация органов государственной власти	42
3. Институт Президента РФ: статус, полномочия, ответственность	44
4. Администрация Президента РФ	46
ЛЕКЦИЯ №6. Структура и компетенция органов законодательной и исполнительной власти РФ	54
1. Федеральное Собрание РФ: порядок формирования, правовые основы деятельности, структура и полномочия	54
2. Структура и организация деятельности Совета Федерации Федерального Собрания РФ	56
3. Структура и организация деятельности Государственной Думы Федерального Собрания РФ	61
4. Правовой статус депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации	64

5. Правительство РФ в системе государственной власти: правовые основы деятельности, структура и полномочия	66
---	----

ЛЕКЦИЯ № 7. Судебная власть в Российской Федерации	70
1. Понятие, признаки и функции судебной власти в РФ	70
2. Судебные органы РФ: порядок формирования, состав и компетенция	73

ЛЕКЦИЯ № 8. Территориальная организация государственной власти. Особенности государственного устройства РФ	78
1. Конституционно-правовые основы организации государственной власти субъектов, разграничение предметов ведения Российской Федерации и субъектов РФ	78
2. Органы исполнительной власти субъектов РФ	81
3. Органы законодательной власти субъектов РФ	85
4. Высшее должностное лицо (глава) субъекта Федерации: правовое положение и полномочия	88

ЛЕКЦИЯ № 9. Сущность и основные направления деятельности государственной социально-культурной политики	91
1. Государственное регулирование в области образования и науки в РФ	91
2. Государственное регулирование в отраслях культуры	92
3. Государственное регулирование здравоохранения, социального обслуживания и социальной защиты населения	95

ЛЕКЦИЯ № 10. Государственное управление в сфере охраны и защиты безопасности личности, общества и государства	98
1. Понятие безопасности и ее виды	98
2. Система безопасности РФ, силы и средства ее обеспечения	99

ЛЕКЦИЯ № 11. Местное самоуправление в Российской Федерации	103
1. Понятие местного самоуправления	103
2. Принципы местного самоуправления	107
3. Правовые основы местного самоуправления	109

ЛЕКЦИЯ № 12. Организационные основы местного самоуправления	112
1. Понятие организационных основ местного самоуправления	112
2. Система и структура органов местного самоуправления	113
3. Особенности организации местного самоуправления в городах — субъектах РФ Москве и Санкт-Петербурге, ЗАТО и наукоградах	116
4. Устав муниципального образования	122

ЛЕКЦИЯ № 13. Система органов местного самоуправления и их роль в обществе	126
1. Представительные органы местного самоуправления: понятие, структура и порядок формирования	126
2. Общие положения о статусе депутата — члена выборного органа местного самоуправления	133
3. Общая характеристика правового статуса администрации муниципального образования	138

4. Глава муниципального образования: статус и полномочия	142
ЛЕКЦИЯ № 14. Гарантии и ответственность в системе государственного и местного самоуправления	147
1. Правонарушения и ответственность	147
2. Ответственность государственных и муниципальных органов, организаций, служащих за правонарушения в сфере государственного и муниципального управления	149