



МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«Казанский государственный аграрный университет»
(ФГБОУ ВО Казанский ГАУ)**

**Институт экономики
Кафедра философии и права**

**УМК «Правовые аспекты управленческой деятельности» (электронная форма).
Лекции**

**по направлению подготовки
38.04.02 Менеджмент**

**Направленность (профиль) подготовки
«Организация бизнеса»**

**Уровень
магистратуры**

**Форма обучения
Очная, заочная**

Казань – 2019

УДК 1(470) (091)

ББК 87

Автор-составитель: Нежметдинова Ф.Т. УМК «Правовые аспекты управленческой деятельности. Лекции (электронная форма)», Казань, 2019. – 131с.

Рецензенты: к.ю.н., доцент КФУ Никитенко И.Г.

к.э.н., доцент Казанского ГАУ, Авхадиев Ф.Н.

УМК «Правовые аспекты управленческой деятельности. Лекции. (электронная форма)», предназначено для студентов очного и заочного уровня обучения по направлению по направлению подготовки 38.04.02 Менеджмент Направленность (профиль) подготовки «Организация бизнеса» Казанского ГАУ. Главной целью курса является ознакомление студентов с основными нормами служебной и профессиональной этики, основами профессиональной этики государственного служащего, правовыми знаниями и основами принятия управленческих решений). Особое внимание уделяется культуре речи, требования к публичным выступлениям, телефонным разговорам, письмам.

УМК «Правовые аспекты управленческой деятельности. Лекции» (электронная форма) обсуждено и рекомендовано на заседании кафедры философии и права Казанского ГАУ протокол № 01 от 09.09.2019г.

Рассмотрено, одобрено и рекомендовано на заседании Методической комиссии Института экономики Казанского ГАУ № 01 от 12.09. 2019 г.

© Нежметдинова Ф.Т., 2019

© Казанский государственный аграрный университет, 2019

Краткие тезисы лекций

Лекция 1. Сущность, предмет и метод правового регулирования государственного управления

Сущность права состоит в равновесии двух нравственных интересов: личной свободы и общего блага.

В.С. Соловьев

Правовое регулирование - правоотношения - правовые отношения государственного управления: внешние, внутриорганизационные - правовое регулирование государственного управления: сущность, предмет, метод - полномочия - компетенция: исключительная, совместная - ведение - правовой статус государственного органа – власть и отношения в сфере государственного управления

Государственное управление как один из важнейших видов социального управления может быть исследовано с различных точек зрения: исторической, политологической, правовой, экономической, организационной, институциональной, технологической, психологической, социологической, этической и др. С юридической точки зрения государственное управление представляет собой особую сферу правоотношений, которые складываются между государством и обществом, органами государственной власти, их должностными лицами, государственными служащими и гражданами, их организациями при взаимодействии по поводу осуществления государственной власти и управления делами общества и государства.

Исходными моментами в понимании сути правового регулирования общественных отношений государственного управления в современную эпоху признания демократических ценностей правового государства и гражданского общества служат представления об их месте и роли в создании условий для развития свободной и ответственной личности. От этого во многом зависит, каковы будут последствия строительства государства и управления им. Так, если в одном случае во главу угла поставить понимание государства как машины классового господства, диктатуры и насилия, а в другом – приоритеты социального развития на основе ограниченного законом государственного вмешательства в те сферы, где это социально оправдано, политически необходимо и экономически эффективно, то и результаты государственного управления будут принципиально иными. Именно поэтому естественной основой понимания правового регулирования

отношений государственного управления становится рассмотрение государства, осуществляемой им власти и управления как правовых явлений, т.е. обусловленных правом и законом.

Со времен древнего Рима право (jus) в широком смысле не просто совокупность национальных законов (lex), обязательных для граждан государства, а явление социальное, содержащее в себе представления людей о своих общих потребностях, интересах и воле, о совпадающих идеалах и ценностях, о гуманизме и справедливости, о нужном и желаемом, важном и должном в частном и общественном поведении. По верному замечанию Л. Фейербаха, «право первоначально не зависит от закона, а наоборот, закон зависит от права. Закон закрепляет только то, что является правом и по праву, только превращает право в долг для других». С помощью права многообразие проявлений общественной жизнедеятельности людей получает свою упорядоченность в их личных, коллективных и общественных взаимосвязях. Правовое регулирование общественных отношений вводит их в определенные рамки публичных (с государственной властью) и международных отношений, играя конструктивную, созидательную роль, примиряя и согласовывая личное и коллективное, частное и общественное, индивидуальное и всеобщее. Как гласит античный афоризм, «право - это искусство добра и справедливости».

В различных странах сложились разнообразные обычаи и традиции, условия и культура общественной и частной жизни. Государство, занимая свое исключительное место в политической системе общества, обеспечивает различными способами условия взаимного существования и деятельности многих других институтов своего сообщества. Государство, являясь субъектом всей правовой системы, обеспечивает каждому отдельному субъекту права -от гражданина до общества в целом - возможности самовыражения, саморазвития и самоутверждения как в собственных границах, так и в масштабах всей человеческой цивилизации или ее геополитических подсистем.

Зависимость и связанность государства и права исторически предопределяет состояние и возможности правовых механизмов в обществе, с помощью которых регулируются общественные отношения. «Право не зависит от государства в такой мере, чтобы государство могло освободить себя от самого права, - отмечал Г. Еллинек. - В его власти, — как фактической, так и юридической, — придать тот или другой характер правопорядку, но не решать вопрос о его существовании». Действительный же правопорядок в обществе невозможен без развитой демократической государственности. Дело в том, что зависимость и связанность государства и

права ведут к важным последствиям в обществе, с чем сопряжено применение правовых механизмов регулирования общественной жизнедеятельности. Потребность цивилизованного человеческого общества в правовом регулировании, как и в самом государстве, объясняется, очевидно, природой и культурой человека.

Природа человека как биосоциального существа не состоит исключительно из любви и добра. Она изначально диктуется потребностью выжить, занять положение в обществе и, вместе с тем, желанием получить защиту от кого-то свыше. Она содержит в себе также зло и агрессивность. В ней сочетаются добродетели и пороки, что, в свою очередь, зависит уже от конкретной культуры (ведь, у папуасов, например, съесть человека - не порок, а ритуальная трапеза). Все это и формирует сложную палитру частной и общественной жизни людей. И если для проявления любви и добра действительно нужны свобода и плюралистическое гражданское общество, регулируемые институтами семьи, собственности и моральными нормами, то для преодоления зла и агрессивности актуально государство, основанное на праве. Такие общечеловеческие интересы и ценности как, например, власть, деньги и слава, влекут, за редким исключением, всех людей, являются значимыми для них. Но ничто так не разделяет их и не сталкивает друг с другом, как именно эти же интересы и ценности. Государство как форма общества, как сообщество людей, связанных юридическими узами гражданства, государство как аппарат профессионалов, занятых реализацией функций власти и управления, используя правовые механизмы принуждения, призвано оказывать свое управляющее, организующее и регулирующее воздействие в целях нормализации общественных отношений и их гармонизации по поводу всеобщих потребностей, интересов и благ. В условиях демократии это достигается путем праводательной деятельности государства в лице его народа как источника и первосубъекта власти, а затем проводящих в жизнь его волю и выступающих от его имени государственных органов и должностных лиц и всего корпуса государственных служащих.

Правовое регулирование - юридическая функция, реализуемая государством в процессе воздействия на общественные отношения, посредством которой поведение участников этих отношений приводится в соответствие с требованиями и дозволениями, содержащимися в нормах права, легитимность и обязательность исполнения которых поддерживается обществом и обеспечивается возможностями применения властной силы государства. Собственно само правовое регулирование можно рассматривать как часть государственного управления, поскольку эта функция принадлежит исключительно государству, которое выступает гарантом права, обладая при

этом монополией на правоприменительную и правоохранительную деятельность.

Общественные отношения, в которых выражен государственный интерес, т.е. практически реализуются задачи и функции государства по управлению делами общества, обобщенно называются государственно-управленческими отношениями. Они возникают, изменяются и прекращаются не только в связи с организацией и функционированием органов государственной власти в соответствии с действующим законодательством, но и в связи с реализацией функций государственной власти в соответствии с компетенцией и полномочиями, которые осуществляются в целях управления делами общества и государства.

Правоотношения — это общественные отношения, урегулированные нормами права. Они возникают между людьми и их организациями в самых разнообразных сферах деятельности. Правовые отношения государственного управления - это урегулированные нормами права общественные отношения, складывающиеся по поводу осуществления государственной власти в связи с необходимостью управления делами государства и общества. Их участники являются носителями субъективных прав и юридических обязанностей во взаимодействии и взаимоотношениях по решению вопросов общественной жизнедеятельности посредством государственной власти. Всякое правоотношение индивидуализировано, т.е. складывается между отдельными субъектами (гражданами, их организациями, государственными органами и т.д.), связанными друг с другом правами и обязанностями, определяющими обеспеченную законом меру возможного и должного поведения. Мера поведения означает установление его границ (допустимых рамок). , Возможность и долженствование реализуются в конкретных действиях, в реальном поведении. Поэтому правоотношение возникает при наступлении предусмотренных законом юридических фактов (договоров, административных актов, правонарушений, событий и т.д.).

У правоотношений, как и любых общественных явлений, есть своя структура - системная совокупность взаимосвязанных обязательных элементов. Их четыре: 1) субъекты (стороны, участники) правоотношения, наделенные свойством правосубъектности (совокупности правоспособности и дееспособности, включающей деликтоспособность); 2) содержание правоотношения, т.е. субъективные права и юридические обязанности, которыми наделяются его участники, а также их возможные поощрения и ответственность; 3) объект (он же зачастую и предмет) правоотношения, т.е. фактическое поведение его участников, на которое направлено правовое

регулирование; 4) основания возникновения правоотношения, т.е. юридические факты (события).

Субъекты правоотношений - это те, кто наделены правами и обязанностями совершать определенные действия. В сфере государственного управления это прежде всего государственные органы, должностные лица, представители власти, государственные служащие. В общем виде управленческие отношения по их субъектам (сторонам, участникам) и в зависимости от конкретных целей возникновения можно разделить на внешние и внутриорганизационные. Внешние отношения связаны с тем воздействием, которое государственные органы оказывают на объекты, не входящие в их организационную структуру. Они складываются между государственными органами, их должностными лицами, представителями власти и государственными служащими с гражданами, их организациями общественно-политическими, коммерческими и некоммерческими и т.п., а также негосударственными организациями, предприятиями и учреждениями, органами местного самоуправления, иностранными государствами, их гражданами и организациями, международными организациями. Внутриорганизационные отношения (или внутрисистемные, внутриаппаратные) имеют место в структурном субординационно-иерархическом плане: между начальниками и подчиненными (вышестоящими и нижестоящими), равнозначными, несоподчиненными государственными органами, их должностными лицами и государственными служащими.

Общим объектом правового регулирования государственного управления являются общественные отношения, а непосредственным - поведение субъектов в связи с осуществлением государственно-властной деятельности по управлению делами государства и общества. В каждом конкретном правовом отношении его стороны (участники) реализуют те предоставленные им права и возложенные на них обязанности, которые связаны с объектом правоотношения. Тем самым объект - это то, по поводу чего возникает правоотношение (например, вещи, продукты человеческой деятельности, личные нематериальные блага также могут составлять предмет правоотношений, возникающих в связи с осуществлением функций государственного управления).

Юридические факты дают основания возникновения, изменения либо прекращения правоотношений, т.е. это такие факты, с наличием которых законодатель связывает юридическое состояние правовых отношений. Они возникают в результате юридически значимых действий (бездействия) и событий. Их можно представить как волевые, возникающие в результате

волеизъявления, т.е. выражения воли людей (например, подача жалобы на неправомерные действия представителя власти), и неволевые - события, влекущие правовые последствия (например, обращение гражданина, имеющего на то законные основания, за помощью в правоохранительные органы влечет их обязанность компетентно отреагировать в соответствии со своими полномочиями).

Правоотношения носят, как правило, двусторонний характер: правам одного субъекта соответствуют обязанности другого и наоборот. Оба участника правоотношения связаны в конечном счете с государством, которое, устанавливая права и обязанности субъектов, гарантирует их реализацию. Правоотношения подразделяются:

а) по своему содержанию - на материальные (возникающие в сфере управления) и процессуальные (складывающиеся в процессе управления, регулируя порядок и процедуры его осуществления). Как правило, материальные отношения регулируются посредством процессуальных. Так например, процессуальные отношения, складывающиеся в сфере управления в связи с разрешением индивидуально-конкретных дел, регулируются административно-процессуальными нормами (отношения, возникающие при рассмотрении заявлений и других обращений граждан в органы государственной власти);

б) по соотношению прав и обязанностей участников - на вертикальные, в которых один из участников подчинен другому, и горизонтальные, участники которых не подчинены один другому;

в) по характеру юридических фактов - на правомерные, т.е. порожденные правомерными фактами, событиями и обстоятельствами, и неправомерные (деликтные).

Сфера правового регулирования государственного управления определяется не только границами практического осуществления государственной власти, т.е. собственно работой субъектов этой деятельности государства по реализации их задач и функций, но и всеми иными проявлениями государственной деятельности по воздействию на общественные процессы и отношения.

В советское время наше государство владело и распоряжалось всеми средствами производства, всевозможными объектами непроизводственного назначения и управляло ими непосредственно. В масштабах государственной деятельности советской власти сложилась строго централизованная система всеохватного планирования, распределения, учета, контроля и им подобных видов и форм управленческой деятельности. Постсоветское государственное строительство, особенно в начальный период либерально-демократических

реформ (первая половина 1990-х гг.), велось под лозунгами значительного уменьшения удельного веса государственного управления в жизни общества, в первую очередь в сфере экономики. Это повлекло неоправданный уход государства от важнейших функций управления, позволило уклониться от необходимого воздействия на процессы приватизации госсобственности, формирования цивилизованной рыночной инфраструктуры и многого другого. Умаление роли государственного управления в целом пагубно сказалось на эффективности реформ и повлекло негативные социальные последствия, что неминуемо отразилось на снижении уровня жизни основной массы россиян.

Политико-экономическая реформация, движение в сторону развития рыночных отношений влияет на изменение самих форм правовой регуляции общественных отношений, в том числе, безусловно, и тех, которые складываются в сфере осуществления государственной власти и управления. Однако служебная роль государства как ведущего субъекта управления сохраняется и в условиях разгосударствления, акционирования, становления институтов частной собственности, развития местного самоуправления и других форм общественной и частной самодеятельности. Ведь эти общественные явления не проявляются сами по себе, стихийно, а, напротив, требуют не только государственной регуляции, но и поддержки, санкционирования, охраны благоприятных, желаемых для общества и запрета негативных, обеспечения государственного принуждения.

Для условий безраздельного господства государственной собственности, т.е. почти полного обобществления продуктов жизнедеятельности, характерно непосредственное вторжение государственного управления во все ее сферы. При переходе к условиям плюрализма и равенства перед законом всех форм собственности преимущественной становится тенденция косвенного государственного управления, что в экономической сфере проявляется в формах государственного регулирования. Этим подчеркивается самостоятельность корпоративного управления различных структур, их юридическое обособление. Ввиду этого проводится курс на обеспечение нормальных условий для их успешной деятельности, на выработку государственной политики и установление организационно-правовых основ рыночных отношений, на стимулирование предпринимательства, конкуренции и т.п.

В современных условиях правовое регулирование государственного управления в России преимущественно фокусируется на:

- разработке правовых механизмов реализации государственной политики, выражающейся, например, в общефедеральных и региональных

(субъектов федерации) целевых программах (по приватизации, демонополизации, инвестициям, жилищной реформе, топливно-энергетическому снабжению и т.д.);

-установлении правовых основ хозяйственной деятельности, например, государственного стимулирования предпринимательства, обеспечения равноправия всех форм собственности, охраны прав собственника, защиты прав потребителя, пресечения монополизма и недобросовестной конкуренции и т.п.;

- создании нормативной базы для эффективного управления предприятиями, организациями и учреждениями государственного сектора; регулировании функционирования различных объектов негосударственного сектора; координации функционирования национализированного и денационализированного секторов хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства;

- обеспечении и реализации прав и обязанностей физических и юридических лиц в сфере государственного управления;

- осуществлении государственного контроля и надзора за работой управляемых и регулируемых сфер общественной жизнедеятельности.

В законодательных и иных правовых актах государственных органов представительной и исполнительной властей определяются конкретные пути, по которым должно вестись правовое регулирование в целях совершенствования и повышения эффективности государственного управления. На современном этапе развития российского общества приоритетной формой правового регулирования государственного управления признается законодательная. Однако на практике оно ведется преимущественно в подзаконном порядке.

Правовое регулирование в различных сферах общественной жизни имеет свои особенности и специфическое выражение, что следует учитывать при его анализе и оценке. Отличия правового регулирования государственного управления в том, что оно имеет свой особый предмет. К нему относятся те общественные отношения, которые подвергаются правовому регулированию в данной сфере осуществления государственной власти и управления. Отличия заключаются также и в том, что здесь имеется и свой особый метод правового регулирования, который есть сочетание юридических средств и техники. Его составляют, главным образом, юридические определения средств, способов и процедур реализации государственной власти в управленческих процессах и отношениях государства и общества в целом, отдельных граждан и их организаций. Например, регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина,

национальных меньшинств, а также налоговое, таможенное, финансовое, валютное, кредитное и другие виды государственного регулирования осуществляются в рамках федерального правового регулирования (ст. 71 Конституции РФ), а регулирование режима пограничных зон, вопросов владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное и другое регулирование осуществляются в соответствии с предметами совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ). Поэтому нельзя согласиться с трактовкой правового регулирования государственного управления только как «деятельности государства по организации государственных органов и установлению правил их функционирования» (Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. - М., 1997. С. 207.), так как это весьма узкое понимание, не отражающее многих аспектов этого процесса.

Понятие «правовое регулирование» более широкое, охватывающее такие разновидности, как нормативное, законодательное регулирование. В свою очередь, нормативное регулирование шире законодательного, так как подразумевает, в отличие от законодательного (в форме законов), введение правовых норм другими актами, например, международными договорами Российской Федерации, обладающими большей юридической силой, чем законы (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ), либо указами Президента РФ (ст. 90) или постановлениями Правительства РФ (ст. 115), имеющими нормативный характер подзаконного значения. Субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование, включая законодательное (ст. 76). Кроме того, по видам законодательства правовое регулирование может быть отраслевым: конституционное, административное, административно-процессуальное, уголовное, уголовно-процессуальное, гражданское, гражданско-процессуальное, трудовое, финансовое и т.д. В зависимости от сферы правоотношений, которые подлежат тому или иному виду правового регулирования, определяется предмет такого регулирования.

Система российского права состоит из отраслей, отличающихся друг от друга предметом (объектом) и методом регулирования. Под предметом понимаются общественные отношения, складывающиеся в той или иной сфере жизнедеятельности общества. Все юридические отрасли охватывают общественные отношения, урегулированные нормами права, но каждая отрасль имеет свой предмет регулирования - определенный круг общественных отношений. Предметом конституционного (государственного)

права как ведущей отрасли российского права являются общественные отношения, возникающие в связи с закреплением и регулированием основ конституционного строя Российской Федерации, взаимоотношений между государством и личностью, федеративного устройства, организации и деятельности системы государственной власти и местного самоуправления. Предметом административного права являются общественные отношения в сфере исполнительно-распорядительной деятельности государства, в которых стороны участвуют как носители прав и обязанностей, установленных и обеспеченных административно-правовыми нормами.

В настоящее время госслужащие находятся в специфическом режиме правового регулирования, что обусловлено публично-правовой природой Госслужбы. Это связано с тем, что теория права традиционно различает публичные (административные для госслужащих) и частные правоотношения, возникающие у госслужащих при исполнении ими должностных обязанностей. В публично-правовой сфере участники правоотношений обладают особым статусом, т.е. возможностью использовать властно-управленческие полномочия, решать государственные, социально значимые (и в этом смысле политические) задачи, открывающие путь для решения множества других, более конкретных задач во всех сферах общественной жизни и с помощью различных отраслей законодательства. Госслужащие выступают представителями публичной организации государства (госорганов) и непосредственными исполнителями его публично-властной воли, а следовательно являются субъектами публично-правовых отношений, т.е. они - субъекты публичного права. Профилирующей отраслью регулятивного типа среди отраслей публичного права является административное право, использующее специфический метод централизованного, властного регулирования. Такой административный режим характерен для госслужащих и муниципальных служащих, также являющихся субъектами публичного права.

Предметом (объектом) правового регулирования государственного управления являются общественные отношения, складывающиеся в сфере организации и деятельности органов государственной власти для решения многообразных дел, вопросов, представляющих всеобщий интерес, и социально значимых проблем различной масштабности. В более конкретном плане его предметное содержание составляют цели, функции, государственно-правовые институты, структуры, принципы, организационно-правовые средства, меры, формы, методы, стадии, процедуры, операции и многие другие элементы государственного управления. Оно направлено на юридически формальные, главным образом

государственно-правовые явления, которые имеют место в управленческих процессах и отношениях.

Государственное управление в широком смысле как управление делами государства и общества осуществляют все госорганы. Это управление реализуется прежде всего в законодательной, исполнительной и правосудной формах (видах) властной деятельности государства. Все эти формы (виды) деятельности государства преследуют единые цели и задачи, но при этом каждой (каждому) из них присущ своеобразный круг (область) ответственности (компетенции), что обусловлено особенностями управленческих функций.

Государственное управление в узком смысле понимается как исполнительная деятельность, т.е. один из видов деятельности государства по управлению делами общества. Этому управлению свойственны такие черты, как: организующий публично-властный характер; функциональная реализуемость непосредственно в процессе исполнительной деятельности в сферах межотраслевых (финансы, налоги, госстандарты, статистика и др.), административно-политической (оборона, внутренние дела, госбезопасность, иностранные дела и др.), социально-культурной (образование, наука, здравоохранение, культура и др.), хозяйственно-экономической (промышленность, транспорт и связь, торговля и др.); наличие единой системы специально уполномоченных на то субъектов властно-управленческой деятельности; подзаконный и правоприменительный характер деятельности. Поскольку управление в узком смысле исполнительной деятельности государства является одной из форм деятельности, то, наряду с другими, оно носит государственно-властный характер. Субъекты государственного управления, осуществляющие исполнительные функции, наделены государственными властными полномочиями и выступают от имени государства.

Правовое регулирование государственного управления есть упорядочение тех сторон общественной жизнедеятельности, которые выражают всеобщую волю, потребности и интересы в реализации прав и свобод личности, гуманизм, социальную справедливость, историческую преемственность, устойчивость и надежность общественных процессов и отношений, посредством нормотворческой и нормоприменительной деятельности уполномоченных государственных органов в сфере управления государственными делами.

Сущность правового регулирования государственного управления определяют его функциональное предназначение и соответствующие способы и технологии юридического обеспечения осуществления властной

воли государства. Важнейшими среди них являются: установление общеприемлемых условий нормальной упорядоченности общественных отношений, общих правил общественной жизнедеятельности; актуализация господства всеобщей воли, выражаемой государством, в настоящей и текущей государственно-управленческой деятельности, легитимации и юридического единства государственных органов в рамках единого публично-правового лица, форм и методов его планомерной деятельности, балансирования интересов; выработка арсенала средств государственного управления, обеспечивающего целостность и централизующую роль закона в государственной жизни. По сути содержанием такого регулирования становятся не столько технологии практического осуществления управленческой деятельности, сколько технологии выработки, принятия и реализации государственных решений как механизмы обеспечения эффективности государственного управления, стратегические средства влияния государства на социум, на процессы его формирования, функционирования и развития.

Главный смысл правового регулирования государственного управления заключается в осуществлении целей удовлетворения индивидуальных, национальных и общечеловеческих солидарных интересов. Это достигается способами планомерной, централизующей деятельности органов государственной власти, что, впрочем, никак не обозначает централизма, противодействующего местным и иным гражданским инициативам, а напротив, предполагает их. Акцент на использование здесь исключительно внешних средств также важен, поскольку десакрализация государства способствует отделению его от какой-либо реакционной идеократии, стремящейся всегда подчинить политической власти внутренний мир человека. Нелишне также отметить, что планомерная деятельность государства никоим образом не предполагает тоталитарного планирования любых общественных процессов и действий. Речь идет именно о государственном планировании и прогнозировании в процессе управления общественными делами. Это является формой демократии, так как, во-первых, позволяет наметить желаемые ориентиры развития и показать гражданину, какие действия намерено предпринять государство и каким образом оно следует выстраиванию своих отношений с ним, во-вторых, осуществляется в правотворческих процедурах, обеспечивающих легитимацию намеченных планов. Четко выраженная правовая форма регуляции государственного управления отражает его миссию в обществе по обеспечению удовлетворения и равновесия интересов посредством связанной правом деятельности в направлении общественного развития.

Важнейшая особенность, которую следует учитывать в правовом регулировании государственного управления, — то, что оно относится к явлениям долженствования, а не свободного волеизъявления (произвольного поведения) участников этих отношений. Государственное управление имманентно связано с осуществлением государственной власти, а это предопределяет специфику его правового опосредствования и организации. Оно осуществляется не потому, что это кому-то выгодно, желательно или по каким-либо иным субъективным причинам, а потому, что оно объективно необходимо как постоянная потребность общества в своей управляемости. В публично-правовой сфере государственные органы, оставаясь юридическими лицами, т.е. полноправными субъектами гражданских правоотношений, в отличие от других субъектов гражданского права, не только вправе, но обязаны совершать определенные действия, направленные на воплощение тех функций и той компетенции, которые им присущи в соответствии с предоставленными полномочиями. Именно поэтому все совершаемые в процессе осуществления государственной власти и государственного управления действия должны быть урегулированы правовыми нормами, устанавливающими четкие юридические пределы должного и возможного, поощряемого и запрещенного для соответствующих субъектов. Здесь действует не принцип: «разрешено все, что не запрещено законом», а напротив: «разрешено только то, что разрешено законом и запрещено все, что им не разрешено». Это обусловлено тем, что правовые пробелы в регулировании государственно-управленческой деятельности снижают ее уровень, дают почву для негативных проявлений в работе госаппарата, открывают дорогу злоупотреблениям и произволу со стороны госслужащих. В силу сказанного отношения государственного управления регулируются преимущественно нормами конституционного и административного права.

В Российской Федерации государственная власть организуется и осуществляется на началах федерализма. В отличие от большинства федераций современного мира, в России допускаются три способа регулирования в данной сфере: конституционный, законодательный и договорный. Четко определенные конституционные границы необходимы для понимания субъектной характеристики высших органов государственной власти. Это означает, что конституционным или законодательным путем проводится разграничение предметов ведения и полномочий (компетенции) между федеральными органами государственной власти и аналогичными органами государственной власти субъектов федерации. Важная роль при этом принадлежит договорному регулированию посредством Федеративного договора и иных договоров о подобном разграничении (ч. 3 ст. 11

Конституции РФ). Регламентация разграничения компетенции Российской Федерации и входящих в ее состав субъектов проводится суммарно, т.е. применительно к законодательным и исполнительным органам государственной власти (ст. 71-72). Так, по отношению к Федеральному Собранию РФ данная проблема решается прежде всего в ст. 102-103 Конституции РФ; к Правительству РФ - ст. 114. Конкретизация этого разграничения между соответствующими субъектами государственной власти осуществляется при оформлении их организационно-правового статуса.

Установление компетенции и наделение соответствующими государственно-властными полномочиями для ее реализации государственных органов и их должностных лиц - также одна из важных частей предмета правового регулирования государственного управления. Полномочия - совокупность прав и обязанностей государственного органа, должностного лица, которыми они наделяются для реализации определенной им компетенции. Под их компетенцией следует понимать определенный конституцией, законом или подзаконным актом объем полномочий госоргана или должностного лица, за рамки которого они не могут выходить в своей деятельности. В данном, случае не действует принцип «разрешено все, что не запрещено». Четкая фиксация полномочий и разграничения компетенций органов государственной власти разных уровней - один из важных способов реализации принципа разделения властей, причем, особенно значимый для федеративных государств.

В числе основных задач, решаемых российской Конституцией, - определение и соответственно разграничение компетенции между высшими органами государственной власти (по горизонтали) и разграничение компетенции центральной и региональной властей (по вертикали). Если определенный круг вопросов отнесен к полномочиям одного определенного органа власти (и тем самым другой орган не вправе заниматься этим кругом вопросов), то речь идет об исключительной компетенции данного госоргана. Однако возможна и совместная компетенция (как по горизонтали, так и по вертикали), когда один и тот же круг вопросов могут решать два госоргана и даже более, но, как правило, при приоритете одного из них, обычно вышестоящего по государственной иерархии.

Решая вопросы о компетенции, Конституция РФ самого этого понятия не использует. Она либо перечисляет полномочия соответствующего органа государственной власти, либо употребляет синонимическое понятие «ведение», как например при разграничении компетенции по вертикали между федерацией и ее субъектами (ст. 71-73). В гл. 4 Конституции РФ

определена компетенция Президента РФ по формированию других органов государства (например, назначать с согласия Госдумы Председателя Правительства РФ и назначать по своему усмотрению высшее командование Вооруженных Сил), в сфере отношений с парламентом (назначать выборы в Госдуму и ее роспуск в предусмотренных случаях), в области внешней политики (вести международные переговоры и подписывать межгосударственные соглашения), по обеспечению государственной безопасности (вводить военное и чрезвычайное положение в предусмотренных законом случаях) и др. Большинство из этих полномочий принадлежит исключительно Президенту РФ и входит в его исключительную компетенцию. Но есть и такие сферы, действовать в которых правомочны и другие высшие государственные органы: никто, кроме Президента РФ, не может награждать орденами, но вести переговоры и подписывать международные договоры может также Председатель Правительства РФ. В гл. 5 Конституции РФ определена как общая, по существу не ограниченная ничем кроме Конституции, законодательная компетенция парламента, так и собственная компетенция каждой из палат - Совета Федерации (ст. 102) и Государственной Думы (ст. 103). Статья 114 определяет компетенцию Правительства РФ, ст. 125 - полномочия Конституционного Суда РФ и т.д. В то же время компетенция некоторых других, вводимых Конституцией РФ государственных органов, не определяется, а передается в ведение федерального закона. Таковы, например, институт Уполномоченного по правам человека, Счетная палата. В отличие от прежних конституций, по существу не определена компетенция Генерального прокурора РФ.

Предметом правового регулирования Федеративного и иных договоров является разграничение компетенции и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по предметам соответствующего ведения и другим вопросам федеративных отношений. Такое регулирование путем договоров между органами государственной власти федерации и входящих в ее состав членом можно рассматривать как способ регламентации вопросов конституционного права.

В Конституции РФ для характеристики предметов или объектов правового регулирования, правомочия по которым принадлежат федеральным органам государственной власти (ст. 71) либо совместно органам государственной власти РФ и субъектов РФ (ст. 72), а также для определения компетенции Совета Федерации (ст. 102) и Государственной Думы (ст. 103) Федерального Собрания РФ, употребляется понятие «ведение». Данное понятие по аналогии используется в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации. Ведение органов государственной

власти относится к предмету правового регулирования государственного управления.

Ведение, будучи понятием конституционным, означает правомочия на совершение властно-управленческой деятельности в определенных сферах государственной и общественной жизни. В числе правомочий по конкретным вопросам большое значение уделяется определению тех из них, которые предоставляют возможность издавать законы и иные нормативные правовые акты. Ведение правомочий и вопросов предмета или объекта правового регулирования традиционно сопрягается с определенными государственными образованиями (структурами) либо отдельными государственными органами. Цель ведения - разграничить полномочия и предметы (объекты) правового регулирования и упорядочить тем самым деятельность различных государственных структур и соответствующую нормативную систему. Следует учитывать, что действующее российское законодательство фиксирует функции и компетенцию не самой государственной власти как государственно-правового института, а лишь субъектов, реализующих тот или иной ее вид на определенном уровне государственной организации (например, статус федеральных органов государственной власти).

Правовой статус государственного органа остается центральным моментом в правовом регулировании государственного управления. Он состоит из трех групп элементов, имеющих юридический смысл. Первая - положение госоргана в общей структуре государственного аппарата и его принадлежность к виду властно-управленческой деятельности (законодательная, исполнительная, судебная), уровню (федеральный, субъектов федерации, местный), специализированным подсистемам (общей компетенции, правоохранительной, военной и т.д.). По признакам этой группы определяются вертикальные и горизонтальные взаимосвязи госорганов в их иерархии, субординации и соподчинении. Вторая - компетенция госоргана как юридическое выражение совокупности выполняемых им функций и полномочий в определенной сфере деятельности. Третья - организационная структура, принципы, формы, методы и процедуры функционирования госоргана, порядок ведения определенных вопросов и т.п. Правовой статус органов государственной власти определяется Конституцией РФ, конституциями (уставами) субъектов РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ и иными нормативными правовыми актами (например, указами Президента РФ о структуре федеральных органов исполнительной власти, положениями об

органах государственной власти и др.). Все органы государственной власти обладают административной правосубъектностью.

Сущностным содержанием правового регулирования можно считать его нормативную основу - разработку и юридическое закрепление (установление) в актах государственных органов норм (правил) поведения людей в определенных общественных отношениях.

Особенности предмета правового регулирования государственного управления связаны с юридическим определением средств, способов и процедур реализации государственной власти в управленческих процессах. Одной из важных его частей является деятельность государства по организации государственных органов и установлению правил их функционирования путем создания юридических норм, закрепленных в нормативно-правовых актах. В более конкретном плане его предметную область составляют вопросы упорядочения целеполагания, организации и функционирования структур государственной власти, определения их статуса, компетенции и полномочий, принципов, форм, методов, средств и процедур деятельности по осуществлению управленческих функций во властеотношениях.

Властеотношения, складывающиеся в результате государственного управления и образующие предмет его правового регулирования, представляют собой отношения между:

- государством (его органами) и обществом, гражданами; в этих отношениях реализуются государственно-управляющие воздействия - управление делами общества посредством государственного аппарата;

- государственными органами по поводу их статуса, предметов ведения в осуществлении функций государственной власти и управления и соответственно разделения компетенции и полномочий;

- людьми (гражданами и лицами без гражданства, с двойным гражданством, негражданами — жителями страны) в связи с их участием во властно-управленческих отношениях, причем в качестве субъектов и объектов государственно-волевого воздействия, например, как государственных служащих, обеспечивающих исполнение полномочий органов государственной власти, так и участников общественной жизнедеятельности, которые, выступая физическими и юридическими лицами, соприкасаются с государством (органами государственной власти).

Государство с помощью права, осуществляя регулятивную функцию, использует определенную совокупность правовых средств и способов регулирующего воздействия на управленческие отношения, на действия их участников. Это - методы правового регулирования общественных

отношений. Любая отрасль российского права использует в качестве средств правового регулирования три юридические возможности: предписание, запрет, дозволение. Они в своей совокупности и составляют содержание средств правового воздействия на общественные отношения. Различия между отраслями права, помимо предмета, можно провести по степени или удельному весу практического использования того или иного средства. Так, уголовному праву наиболее присущи запреты, гражданскому - дозволения, административному - предписания и т.д. Предписания - позитивное связывание, т.е. возложение прямой юридической обязанности совершать какие-либо действия в условиях, предусмотренных правовой нормой.

Запрещения - возложение прямой юридической обязанности не совершать какие-либо действия в условиях, предусмотренных правовой нормой.

Дозволения - юридические разрешения совершать в условиях, предусмотренных правовой нормой, те или иные действия, либо воздерживаться от их совершения по своему усмотрению.

Правовое регулирование есть процесс воздействия государства на общественные отношения с помощью юридических норм (норм права). В результате происходит нормативно-правовое упорядочение общественных отношений. Этот процесс основывается на предмете и методе правового регулирования. Предметом правового регулирования является определенная форма общественных отношений, которая закрепляется соответствующей группой юридических норм. Отношения, связанные с государственным управлением, являются предметом комплексного регулирования различными отраслями права, но преимущественно и главным образом конституционного и административного. Под методом правового регулирования понимается способ воздействия юридических норм на общественные отношения. Метод правового регулирования характеризуется следующими чертами: а) он свойствен только государству в лице его органов; б) касается лишь юридических норм; в) действенность юридических норм обеспечивается государственным принуждением.

Отрасли права используют в своих регулятивных целях с учетом особенностей общественных отношений (предмет) единые правовые средства (метод) в их различном сочетании. Особенности предмета правового регулирования государственного управления обуславливают специфику его метода. Метод характеризует волевою сторону регулятивных свойств права. В этом смысле право служит юридической формой модели управления, закрепляющей юридическое неравенство, асимметрию субъектов властно-управленческих отношений. Это связано с подчинением

одной стороны другой, которое может быть линейным (связи типа «начальник - подчиненный») или функциональным (связи типа «инспектор — контролируемый»).

Метод правового регулирования отношений государственного управления - это комплекс приемов, способов и средств юридического воздействия на социально-правовую сферу в целом, ее отдельные сегменты и соответствующие элементы в процессе упорядочения общественных отношений по поводу государственной власти и управления. Это - способ осуществления регулятивных функций права в данной сфере общественных отношений, средство воздействия социальных управляющих систем (субъекты правового регулирования), входящих в государственный аппарат, на социальные управляемые системы (объекты). В своей совокупности применяемые средства, способы и приемы, составляющие метод правового регулирования государственного управления, показывают, как и каким образом государство решает свои задачи в целях общественного развития. Важно также учитывать, что их воплощение на практике производно от политического режима государства. Несмотря на все их многообразие, они в своей совокупности распространяются на всех участников регулируемых общественных отношений, включая и сами государственные органы, издающие нормы права. Метод правового регулирования должен быть обязательно юридически оформлен и иметь нормативное выражение, ибо правовое регулирование всегда нормативно.

Правовые средства, используемые в праворегулировании государственного управления, объединены регулятивными началами, т.е. все они функционируют в особом, характерном именно для данной среды правовом режиме. В специфическом юридическом режиме в системе государственного управления выделяются конкретные средства и приемы правового регулирования, существует специфика их регулятивных свойств. Вместе с тем здесь обнаруживается специфика, которая пронизывает все содержание правового регулирования государственного управления. Его особенности проявляются в сочетании и при доминировании используемых средств, приемов и способов регулирования, таких как: дозволения, запреты, связывание, подчиненность, подотчетность и подконтрольность, доверие государства, верность служащих, правовое стимулирование и правовое ограничение. Например, правовое стимулирование, согласно общепризнанной точке зрения, включает в себя как позитивные (субъективные права, льготы, поощрения), так и негативные (запреты, обязанности, меры принуждения, взыскания, наказания) воздействия. Наряду

с этим можно указать и на особенности, присущие тем или иным видам правового регулирования.

Механизм административно-правового регулирования включает в себя следующие специфические средства:

1) предписания - когда одной стороне регулируемых отношений предоставляется определенный объем юридически властных полномочий по отношению к другой стороне, которая обязана подчиняться первой. Так, госорганы, госслужащие, выступающие должностными лицами и представителями власти, наделяются юридически властными полномочиями и реализуют их в отношении многих субъектов права: граждан, учреждений, предприятий, организаций;

2) односторонность волеизъявления - принцип правового регулирования, по которому только один из участников отношений имеет юридически властное значение в принятии решения. Такой компетенцией обладают субъекты государственной власти;

3) подчиненность субъектов права предписаниям, исходящим от тех должностных лиц, которые наделены соответствующими полномочиями и компетенцией;

4) использование в определенных случаях установленных в нормативных правовых актах дозволений, при которых участники регулируемых управленческих отношений находятся в равноправных отношениях.

Административно-правовые средства отличаются определенной спецификой и направлены, прежде всего, в адрес главных субъектов административного права - государственных органов и государственных служащих. Важнейшая особенность здесь в том, что они, во-первых, сами устанавливают специфические методы и формы административно-правового режима, а, во-вторых, они же и применяют специфические административно-правовые средства. Вместе с тем административно-правовые средства могут устанавливаться нормами других отраслей права. Например, предписания - нормами финансового, налогового права; дозволения - нормами земельного, экологического, таможенного права и др. Однако здесь тоже имеются различия. Так, по методу правового регулирования финансовое право, на первый взгляд, совпадает с административным правом: тот же метод властных предписаний и неравенство субъектов правоотношений. Но административное право не регулирует финансовых отношений, их специфика диктует необходимость применения финансово-правового метода. Большая часть подобных предписаний исходит от кредитно-финансовых органов государства, специально занятых такой деятельностью. С точки

зрения финансового регулирования актуальны меры государственного принуждения в налоговой сфере, меры ответственности (в том числе финансовой), финансового контроля, деятельность госслужащих и их статус в органах налоговой инспекции и полиции, процессуальные вопросы их деятельности и т.д.

В зависимости от субъекта (источника) правового регулирования, которым выступает госорган, уполномоченный на издание соответствующих правовых норм, производны их смысл и содержание, а также конкретные юридические средства (способы регулирования). Смысл и содержание правовых норм обуславливаются способами юридического воздействия (правового регулирования) на поведение участников управленческих процессов во властеотношениях. По способам правового регулирования вообще и применительно к субъекту государственного управления, в частности, различают: А) централизованное, Б) децентрализованное и В) субсидиарное.

А) централизованное, императивное регулирование (метод субординации), ведется на властно-категоричных началах органами государственной власти сверху донизу в объеме их компетенции и по кругу объектов юрисдикции. Таково, например, правовое регулирование федеральных органов власти по предметам ведения Российской Федерации; подобным образом отношения государственного управления регулируются органами власти субъектов Российской Федерации по предметам их ведения.

Б) децентрализованное, диспозитивное регулирование (метод координации), которое позволяет осуществлять правовое регулирование посредством согласования (в форме заключения договоров, принятия совместных актов и т.п.), поддержки инициативы снизу несколькими органами государственной власти. Этот способ включает в себя три возможности регулирования общественных отношений: 1) дозволение совершать известные действия правового характера; 2) наделение определенными правами участников общественных отношений, урегулированных нормами права; 3) предоставление лицам, участвующим в определенных взаимоотношениях, возможности выбора варианта своего поведения. Фактически - это способ регулирования отношений между равноправными сторонами (субъектами). Он предоставляет им самим решать вопрос о форме и способе своих взаимоотношений, урегулированных правом. Надо заметить, что в условиях демократизации государственной жизни и ввиду компетенционной самостоятельности органов государственной власти как федерального уровня, так и субъектов федерации, а также уровня местного самоуправления подобное

координационное правовое регулирование управленческих процессов приобретает все большее значение. На практике в целях улучшения правовой упорядоченности всевозможных проявлений государственного управления важно находить оптимум сочетания централизованного и децентрализованного регулирования, не впадая в крайности одного из них.

В) субсидиарное (вспомогательное) регулирование применяется как дополняемое нормами другой отрасли права, затрагивающей данную сферу общественных отношений. Например, государственная служба Российской Федерации регулируется комплексом нормативных правовых актов различных отраслей законодательства - конституционного, административного, трудового, финансового и др. Так, отношения между госслужащими и их работодателем - государством по поводу исполнения ими служебных обязанностей регулируются общими нормами трудового законодательства. Однако ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г. устанавливает, что действие российского законодательства о труде распространяется на госслужащих с особенностями, предусмотренными данным законом (ч. 3 ст. 4).

При выборе средств и способов правового регулирования государственного управления практическую значимость имеет то, как и с помощью каких нормативных положений целесообразнее определять правовой статус, компетенцию и полномочия государственных органов для реализации ими своих функций. Реально это выражается в том порядке правового регулирования, который используется: общедозволительный или исчерпывающе запретительный («дозволено все, кроме...»), исчерпывающе разрешительный («запрещено все, кроме...») либо обязывающе-правомочный (обязанность использовать предоставленные законом полномочия). Каждый из них можно обнаружить в правовом статусе и компетенции госорганов при доминировании позитивного связывания. Объясняется это тем, что компетенция, которой наделяются органы государственной власти, выступает по отношению к ним обязывающей. В ней могут содержаться дозволения или запреты на определенные решения и действия, но в любом случае властные полномочия госоргана, вытекающие из его компетенции, подлежат обязательной реализации. И это — еще одно из отличий органов государственной власти от субъектов частного права, из-за чего государственное управление, как уже отмечалось, регулируется преимущественно нормами конституционного и административного права. И именно поэтому здесь чаще всего действует не диспозитивный, а императивный метод правового регулирования, преобладание которого, впрочем, характерно для всех отраслей публичного права.

Таким образом, сущностью правового регулирования государственного управления является нормативное закрепление целесообразных правил поведения людей в отношении по поводу осуществления государственной власти и управления. Возникающие при этом взаимосвязи и взаимодействия составляют предметную область правового регулирования отношений государственного управления. Соответственно этому используется метод правового регулирования государственного управления - комплекс приемов, способов и средств формирования и упорядочения реализации государственно-управленческих воздействий на государственно-правовые институты и элементы, общественное сознание, поведение и деятельность в данной сфере. Все эти явления, имея функциональную определенность, образуют структуру правового регулирования государственного управления, находя юридическое отражение и закрепление в правовых формах.

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте сущностные основы правового регулирования отношений государственного управления.
2. Очертите предметную область правового регулирования государственного управления.
3. Какие отрасли российского права доминируют в регулировании отношений государственного управления? Выделите особенности их предмета и метода.
4. Какие юридические средства, приемы и способы составляют в своей совокупности метод правового регулирования

Лекция 2. Формы и структура правового регулирования государственного управления

Организации и их формы
невозможны без правовых норм,
регулирующих их.

Б. Кистяковский

Механизм правового регулирования отношений государственного управления - правовые формы - формы правового регулирования отношений государственного управления - правовые акты: нормативные, ненормативные - структура видов правового регулирования

Государство посредством органов государственной власти регулирует определенные сферы общественных процессов и отношений, устанавливая правила и порядок поведения и деятельности субъектов этих отношений. Для этого оно использует весь находящийся в его распоряжении арсенал

возможностей юридического воздействия на социум. Такое воздействие, имея правовой характер и выражение, осуществляется при помощи механизма правового регулирования. Он приводится в действие в результате применения взаимоувязанных и согласованно функционирующих элементов, условно образующих в своей совокупности сам этот механизм. Тем самым механизм правового регулирования отношений государственного управления с известной долей условной схематизации может быть представлен следующим образом (см. схему).

Механизм правового регулирования отношений государственного управления - это единая система юридических элементов, при помощи которых обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения в сфере осуществления властно-управленческих функций государства, которые организуются в соответствии с задачами общества. Структура данного механизма включает такие элементы, как нормы права и его принципы, объективированные в законах, подзаконных нормативных и иных правовых актах; правовые отношения; правовая ответственность; правовое сознание; юридические факты; акты применения норм права, акты реализации прав и обязанностей; государственно-правовые институты, оргструктуры, организационно-правовые меры, средства, методы, формы и другие элементы юридического опосредствования социально значимых явлений, процессов и отношений. Субъекты права при этом так или иначе реагируют на требования и дозволения государственной воли. Их положительная реакция образует правомерное поведение, отвечающее установленному правопорядку. Отклоняющееся от юридически властных предписаний поведение образует правонарушение.

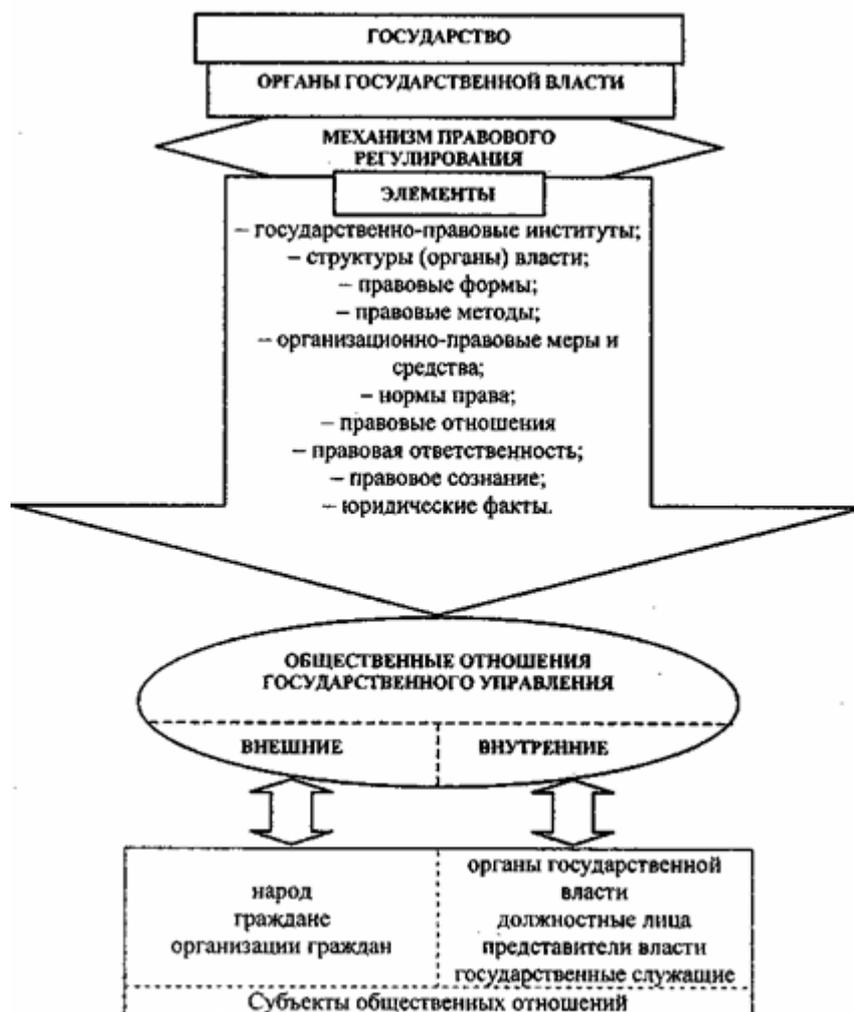


Схема 1. Механизм правового регулирования отношений государственного управления

Пояснение к схеме. Государство (посредством органов государственной власти), используя механизм правового регулирования (состоящий из: государственно-правовых институтов; структур (органов) власти; организационно-правовых средств и мер; правовых форм и методов; норм права; правовой ответственности; правового сознания; юридических фактов), воздействует на общественные отношения (складывающиеся как вовне, так и внутри государственного аппарата), субъектами которых являются народ, граждане, их организации и сами органы государственной власти, должностные лица, представители власти, государственные служащие.

Механизм правового регулирования в принципе един для всех отраслей права. В многообразной государственно-управленческой практике находят применение все известные юридической науке виды и формы правового регулирования общественных процессов и отношений. Это связано с

необходимостью широкого охвата правовым регулированием фактически всех явлений, возникающих в данной сфере. Особенно это важно в связи с необходимостью возможно более полной и единообразной правовой регуляции осуществления властных полномочий государственными органами и их должностными лицами. Но это же и усложняет структуру правового регулирования отношений государственного управления. Важно подчеркнуть, что элементы правового регулирования, их потенциал и процедура действия, их восприятие массой людей должны соответствовать общественным запросам, надежно обеспечивая упорядочение и гармоничное развитие социального пространства. Здесь, однако не должно быть чрезмерной зарегулированности конкретных государственно-управленческих действий, которые должны совершаться с учетом компетенционной самостоятельности и инициативы государственных органов и государственных служащих.

Используемые формы правового регулирования предопределяются формой государства, которую характеризуют форма государственного устройства, форма правления, политический и государственный режимы. Правовое демократическое государство с экономической системой, свободной от пут тоталитарного администрирования и общественного распределения, использует исключительно правовые способы воздействия на сферы общественных отношений. Правда, формы правового регулирования во всех государствах обычно типичны (с учетом известных отличий в государствах, принадлежащих к так называемым англосаксонской, континентальной либо мусульманской правовым семьям). Главные различия заключаются в нормативном содержании, которое облечено в правовые формы.

Правовые формы в теории права, в науке конституционного права - форма государства, форма государственного устройства, форма правления; в гражданском праве - форма собственности (в соответствии с Конституцией РФ и Гражданским кодексом РФ признаются и гарантируются равноправные формы собственности: государственная (федеральная и субъектов федерации), муниципальная, частная, а также допускаются иные формы собственности); таможенное оформление - процедура помещения товаров и транспортных средств под определенный таможенный режим и завершения действия этого режима в соответствии с Таможенным кодексом РФ; формы осуществления государственной власти (например, принятие нормативных правовых актов); формы контроля народа за деятельностью государства, его органов и должностных лиц (например, посредством институтов референдумов, выборов и отзывов должностных лиц как местного значения,

так и общегосударственного); и т.д. Работа государственной администрации проходит в многообразных правовых формах: правотворчество, правоприменение, правоохранение, правосудие, правозащита, юрисдикция и т.п. Правовые формы связаны с изданием правовых актов (законы и подзаконные акты, управленческие (административные) акты), которые влекут возникновение, изменение или прекращение тех или иных правоотношений между их субъектами. К правовым формам относятся и формы правового регулирования общественных отношений.

Формы правового регулирования отношений государственного управления - правовые формы, используемые для определения юридического состояния и регламентации институтов, процессов и отношений государственного управления с целью придания им должной структурной организованности и официально выраженной фиксации. Они должны соответствовать содержательной сущности и функциональному предназначению его элементов с точки зрения их целесообразного закрепления и обеспечения эффективной реализуемости.

Важнейшими формами средств, входящих в механизм правового регулирования государственного управления, являются правовые акты. Они представляют собой правовые формы официальных документов, порождающих определенные юридические последствия, создающих юридическое состояние и направленных на регулирование определенных общественных отношений. Их подразделяют на нормативные, т.е. содержащие нормы права, регулирующие определенные сферы общественных отношений, и ненормативные (индивидуальные), порождающие права и обязанности только у тех субъектов, которым они адресованы. Отсюда они имеют двойную природу правового регулирования. Во-первых, составляют общие правила поведения людей, а, во-вторых, - образуют индивидуальные акты, определяющие на основе правовой нормы обязанности и права участников правоотношений. Акт применения норм права включается в механизм как официально оформленное средство реализации прав, обязанностей и мер юридической ответственности. Например, в административно-правовом отношении как элементе правового регулирования государственного управления индивидуализируются положения той или иной нормы административного права, определяются характер, права и обязанности участников правоотношения.

Государственное управление отражает множественные проявления возникающих в связи с этим общественных отношений, происходящих при этом процессов и складывающихся взаимосвязей. Все эти государственно-управленческие отношения, явления, процессы и взаимосвязи должны быть

урегулированы в необходимых правовых формах при помощи юридических норм. Для правового регулирования в нормативной форме большое значение имеет то, какие виды правовых норм используются применительно к определенным отношениям. Классификация норм, используемых в механизме правового регулирования, в полной мере относится и к сфере государственного управления. Выделяются следующие виды правовых норм:

- по предмету регулирования: материальные и процессуальные;
- по характеру предписания: обязывающие, управомочивающие, запрещающие, поощряющие;
- по форме предписания или методу воздействия (регулирования): категорические (императивные), рекомендательные, диспозитивные;
- по назначению: регулятивные, процессуальные, охранительные, специализированные, оперативные, коллизионные;
- по действию в пространстве: общегосударственные - федеральные, региональные - субъектов федерации, местные - локально-территориальные, межрегиональные - в пределах нескольких территориальных образований, международные — трансграничные, т.е. действующие в разных государствах безотносительно их суверенитета;
- по времени действия: постоянные, временные;
- по субъектам регулирования: общие и специальные - регулируют поведение граждан (физических лиц), деятельность госорганов, субъектов различных видов деятельности (юридических лиц);
- по отраслям права: административно-правовые, уголовно-правовые, гражданско-правовые и др.;
- по нормативному содержанию (текстуальному смыслу): абсолютно определенные, относительно определенные, дефинитивные, декларативные, ситуационные, альтернативные, факультативные, основные (генеральные), детализирующие, вариативные, общие, особенные.

Нормативное регулирование (нормоустановление) есть определение системы правил, порядка и процедур общественной жизнедеятельности в сфере осуществления государственной власти и управления посредством обеспечения реализации функций права уполномоченными субъектами властно-управленческих отношений и легитимированных доверием и признанием общества (народа). Разработка и юридическое закрепление в актах государственных органов норм (правил, установлений) поведения людей и порядка ведения общественно значимых дел - суть нормативного регулирования.

Для воздействия на множество общественных отношений в сфере государственного управления используются нормы различных отраслей

права. В зависимости от отраслевой принадлежности юридических норм различают конституционное, административное, трудовое, гражданское, уголовное и любое иное регулирование. Вместе с тем правовое регулирование может быть не только моноотраслевым, но и комплексным. Это происходит тогда, когда для полноты регулирования определенных отношений прибегают к нормам других отраслей права. Именно поэтому праворегулирование отношений государственного управления имеет не только моноотраслевой, но и комплексно-отраслевой характер. Комплексность (сложность) такого праворегулирования заключается в том, что, во-первых, здесь имеется объективная потребность в использовании множества правовых норм самых разных отраслей права (как публичного, так и частного), а, во-вторых, оно состоит из отдельных, весьма обособленных пединститутов.

Рассмотрение нормативной структуры праворегулирования государственного управления по первому основанию комплексности включает в себя нормы многих отраслей права, регламентирующих государственно-управленческие отношения. Второе основание комплексности правового регулирования - наличие в институтах правового регулирования нескольких пединститутов.

Теория права обосновывает, что организация и осуществление государственного управления определяются преимущественно нормами публичного права. Публичное право представляет собой функционально-структурную подсистему права, выражающую государственные, межгосударственные и общественные отношения. Предмет публично-правового регулирования включает широкий круг объектов воздействия и весьма специфичен в этом. Здесь юридический приоритет принадлежит воле, исходящей от государственных органов. Такое регулирование централизовано и строится на началах субординации по принципу «власть - подчинение». Соответственно выделяются следующие его отрасли: конституционное (государственное), административное, муниципальное, уголовное, таможенное, налоговое, банковское, международное регулирование и др. Их главные отличия раскрываются по трем признакам: 1) объект регулирования, т.е. круг общественных отношений; 2) методы правового регулирования; 3) система источников права и структура нормативного массива.

В публично-правовой сфере участники правоотношений обладают особым статусом, т.е. возможностью использовать властно-управленческие полномочия, решать политические, государственные, социально значимые задачи, способствуя решению многих других, более конкретных задач во

всех сферах общественной жизнедеятельности и с помощью разных отраслей законодательства. Специфический статус государственных служащих обусловлен его публично-правовой природой и определяется традиционными различиями между публичным и частным правом. Если, к примеру, иметь в виду систему госслужбы, то общая линия разграничения проводится в отношении статуса должностных лиц. Так, одна часть правового регулирования отраслями публичного права распространяется на госслужащих, которые, в связи с осуществлением государственно-властных функций, выступают от имени госоргана в отношениях с третьими лицами - организациями или гражданами; другая часть правового регулирования касается отношений госслужащего с госорганом по поводу собственно профессиональной (трудовой) деятельности, а потому относится к частно-правовому регулированию, т.е. регулированию отраслями частного права, среди которых большое место занимают трудовое, гражданское и некоторые другие отрасли законодательства. Административные (публично-правовые) и трудовые (частно-правовые) отношения, возникающие у госслужащих в связи с исполнением ими должностных обязанностей, являются самостоятельными видами правовых отношений. И потому они регулируются различными отраслями права.

Конституционное регулирование основывается на установленных Конституцией РФ базовых принципах и положениях, относящихся к основам конституционного строя (ст. 1-16), правам и свободам человека (ст. 17-64), федеративному устройству, разграничению предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (ст. 65-79), институту президентства (ст. 80-93) и другим высшим органам государственной власти — Правительству РФ (ст. 110-112), Федеральному Собранию РФ (ст. 94-109), судебной власти (ст. 118—129), местному самоуправлению (ст. 134-137). Статья 32 закрепляет право граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Такое участие может выражаться, например, через право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, право участвовать в референдуме, право на равный доступ к государственной службе и право на участие в отправлении правосудия.

Международно-правовое регулирование предусмотрено положениями Конституции РФ о приоритете норм международного права над правом национальным, т.е. над нормами российского права. В ней определяется, что общепризнанные нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы; а если международным договором России установлены иные правила, чем

предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15). Это чрезвычайно значимая конституционная новелла оказывает существенное влияние на характер функционирования российской правовой системы. Ее значение выходит за рамки технико-юридической проблемы имплементации норм международного права во внутреннем праве, поскольку отныне принятые Россией международные обязательства становятся международной частью внутригосударственного правового регулирования. Так, после официального признания и ратификации международные договоры в установленном порядке приобретают юридическую силу на всей территории России. На практике данный принцип дает возможность прямого действия и применения норм международного права различными органами государства, включая суды.

Согласно ст. 46 Конституции РФ каждый гражданин вправе обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Поэтому многие положения международно-правовых документов являются источником регулирования общественных отношений государственного управления. Например, Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 г. «Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка»; Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., определяющий, что каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность участия в государственном управлении, на подлинно демократических выборах голосовать и баллотироваться в органы власти, (п. «а», «в» ст. 25); положение о допуске в своей стране и на общих условиях равенства к государственной службе устанавливает в п. 2 ст. 21 Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г.; ст. 3 Конвенции о политических правах женщин от 31 марта 1953 г. гласит о равных правах мужчин и женщин занимать должности в общественной и государственной службе и выполнять все общественно-государственные функции, установленные национальным законом.

Договорное регулирование имеет своей правовой основой многосторонние и двусторонние соглашения (договоры), заключаемые между Российской Федерацией и иностранными государствами (международно-договорное регулирование) либо между Российской Федерацией и ее субъектами, как и между самими субъектами федерации (внутригосударственное договорное регулирование).

Среди правовых отраслей, входящих в систему публичного права, профилирующей отраслью регулятивного типа является административное

право, использующее специфический метод централизованного, властного регулирования. Такой административный режим характерен для работы государственных и муниципальных служащих, которые выступают представителями публичной организации: государства, органов государственной власти и местного самоуправления. Административное регулирование распространяет свое действие преимущественно на такие общественные отношения, в которых исключается равенство их субъектов.

В публичном праве, затрагивающем сферу общественных, государственных интересов, не менее важную роль играют уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное право, организация судебной системы, государственного и муниципального аппарата управления, налоговых органов, таможни, контрольно-надзорных органов, репрессивного аппарата и т.д., выполняющих преимущественно правоохранительные функции.

Правоохранительное регулирование - регулирование управленческих процессов по линии контрольно-надзорных, инспекционно-ревизионных и иных органов специальной компетенции в сфере осуществления правоохранительных функций государства в целях защиты и обеспечения гарантий прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, общественной и государственной безопасности и т.п. В порядке правоохранительного регулирования большое значение отводится охранительным нормам, регламентирующим отношения, связанные с юридической ответственностью и применением мер государственного принуждения.

Уголовное регулирование заключается в установлении мер юридической ответственности и государственного принуждения, санкционированных нормами Уголовного кодекса РФ, который введен в действие с 1 января 1997 г. В нем, в частности, содержатся разделы: IX, посвященный преступлениям против общественной безопасности и общественного порядка; X - против государственной власти; XI - против военной службы; XII - против мира и безопасности человечества. Обратим особое внимание на раздел X, само название глав которого говорит о содержании уголовно наказуемых деяний: гл. 29 - преступления против основ конституционного строя и безопасности государства, под которыми понимаются, в том числе, государственная измена (ст. 275), шпионаж (ст. 276), насильственный захват власти или насильственное удержание власти (ст. 278), разглашение государственной тайны (ст. 283); гл. 30 - преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, имеются в виду злоупотребления должностными

полномочиями (ст. 285), отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию или Счетной палате РФ (ст. 287), получение и дача взятки (ст. 290 и 291), служебный подлог (ст. 292); гл. 31 - преступления против правосудия; гл. 32 - преступления против порядка управления. Именно в УК РФ даются понятия должностного лица (примеч. к ст. 285) и представителя власти (примеч. к ст. 318).

Финансовое регулирование во многом связано с бюджетным правом и процессом, системой налогообложения, банковским законодательством, которые получают в нынешних условиях все большее развитие. Поэтому оно ведется в рамках публично-правового регулирования отношений государственного управления в финансовой сфере. Финансовая деятельность государства, являясь управленческой и будучи регламентированной нормами финансового права, относится к отраслям права, обеспечивающим реальное осуществление публичной государственной власти. Субъектом финансовой деятельности государства выступают компетентные органы и уполномоченные должностные лица Российской Федерации и всех ее субъектов.

В первую очередь в числе отраслей частного права, затрагивающих в той или иной мере сферу правового регулирования государственного управления, можно обозначить трудовое право.

Трудовое регулирование (правовое регулирование посредством норм трудового законодательства) согласно Конституции РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «к» ст. 72). Это означает, что на федеральном уровне вырабатываются принципы и общие основы правового регулирования общественных отношений в данной сфере, закрепляются наиболее важные положения; а на уровне субъектов федерации могут издаваться их собственные нормативные акты, учитывающие региональные особенности. Многие из этих основ оказывают влияние на деятельность государственных органов, которые выступают, например, работодателями по отношению к наемным работникам (в том числе и государственным служащим).

Итак, деятельность субъектов государственного управления опосредствуется нормами не одной отрасли права, а правовыми установлениями многих других правовых отраслей и институтов, в которых содержатся нормы материального и процессуального права. Она также характеризуется применением не только регулятивных, но и диспозитивных методов. Ввиду направленности регулятивного воздействия на внутриорганизационные либо внешние отношения можно выделить соответственно внутриорганизационное и внешнее правовое регулирование.

Материальное регулирование обеспечивается материальными нормами, которые устанавливают статутные и институциональные элементы, определяющие принципиальные положения в сфере ведения государственных дел. К этому виду правового регулирования относятся нормы, устанавливающие государственно-правовые институты, структуры, понятия государственного управления, принципы его осуществления и правовой статус его субъектов, их права, обязанности, правоограничения, компетенцию, а также касающиеся вопросов государственной дисциплины, юридической ответственности, контроля и надзора в системе государственного управления и т.д.

Процессуальное регулирование использует правовые нормы, с помощью которых регламентируются отношения по реальному исполнению положений, содержащихся в материальных правовых нормах. К ним относятся специфические процессуальные положения и процедуры, например, дисциплинарное, административное производство, конституционный, законодательный, парламентский, административный, избирательный процессы, процедуры прохождения государственной службы и т.д.

Государственное управление характеризуется определенными внешними проявлениями и значимыми в правовом смысле действиями. В силу этого в государственно-управленческой практике используются разнообразные виды, формы и методы правового регулирования властного воздействия на общественные процессы и отношения. Таким образом, в структурном плане правовое регулирование, в зависимости от особенностей его направленности и предметной специфики, формируется разнообразием собственных видов. Поэтому структура правового регулирования отношений государственного управления предстает как разнообразие его видов, которые находят здесь свое применение.

Структура видов правового регулирования

I. Нормативное (нормоустановление)

II. А) Законодательное (законодательство)

- Б) Подзаконное
 - президентское (указное)
 - правительственное
 - парламентское
 - судебное
 - ведомственное

III. А) Публично-правовое

Б) Частно-правовое

IV. А) Отраслевое

- конституционное

- Б) Комплексное
 - административное
 - трудовое
 - налоговое
 - финансовое
 - таможенное
 - уголовное
 - и др.

V. Международное

VI. А) Федеральное

Б) Региональное (субъектно-федеральное)

VII. Договорное

VIII. А) Внешнее

Б) Внутриорганизационное

IX. А) Материальное

Б) Процессуальное

В) Правоохранительное

X. А) Централизованное (императивное)

Б) Децентрализованное (диспозитивное)

В) Субсидиарное (вспомогательное)

Каждый вид государственной деятельности находит свое юридически значимое выражение в определенных правовых формах. Они же, в свою очередь, сообразны видам правового регулирования.

Федеративный характер современной российской государственности положил в основание правового регулирования принцип трехуровневого законодательства: 1) общегосударственное (федеральное законодательство); 2) региональное (законодательство субъектов федерации); 3) местного самоуправления (муниципальное законодательство). Правда, третий уровень законодательного регулирования, близкий по содержанию властно-управленческой деятельности и примыкающий к первым двум, - муниципальный, строго говоря, по Конституции РФ выведен за пределы государственной власти. И надо признать, что это отвечает возобладавшему в мировом сообществе пониманию организации публичной власти демократического государства. Но актуальность проблем данного периода становления в России местного самоуправления как института гражданского общества и соответствующих прав граждан заключается в том, что властеотношения между уровнями государственного и муниципального управления остаются во многом непроясненными и неурегулированными. Вместе с тем, поскольку муниципальные образования не входят в

федеративное устройство, целесообразнее иметь в виду нормативное регулирование на трех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном. Федеральное, или региональное (субъектно-федеральное), правовое регулирование ведется в форме правовых актов, принимаемых органами государственной власти того или другого уровня, а муниципальное - актов органов местного самоуправления.

Принцип разделения властей предполагает самостоятельное функционирование органов каждой ветви единой государственной власти и различие в формах принимаемых ими правовых актов. Так, законодательное регулирование, которое ведут органы законодательной власти, приобретает форму законов и постановлений, обязательных для исполнения как на всей территории Российской Федерации (федеральные законы, а также, например, постановления Государственной Думы об амнистии - парламентское регулирование), так и на территориях отдельных ее субъектов (законы конкретных субъектов федерации). Правосудие, осуществляемое судебными органами, выражается в форме принятия приговоров, решений, постановлений, определений - судебное регулирование. В форме издания указов и распоряжений Президента РФ осуществляется президентское регулирование. Правительственное регулирование оформляется в правовых актах, которые могут издавать Правительство РФ и правительства субъектов федерации. В порядке осуществления исполнительной и распорядительной деятельности органами исполнительной власти, которая может выражаться в совершении ими различных действий, характеризующих как внешние, так и внутренние управленческие отношения, ведется ведомственное регулирование. В этом проявляются осуществляемые ими управленческие функции, реализация властных полномочий в пределах собственной компетенции.

Кроме того, правовое регулирование всегда осуществляется в процессуальной форме, которая является его атрибутивным признаком. Процессуальная форма - это юридическая конструкция, регламентированная процессуальными нормами, которые закрепляют порядок и процедуры целесообразного использования способов реализации властных полномочий. Ее развитость - необходимое условие и показатель состояния демократии и законности в стране, в отдельных сферах государственной жизни. В этой связи можно рассматривать юридический процесс как форму урегулирования управленческой деятельности уполномоченных субъектов власти, направленной на решение конкретных юридических дел. Соответственно выделяются законодательный процесс, а также избирательный,

конституционный, административный, уголовный, арбитражный, гражданский и другие виды правоприменительных юридических процессов.

Таким образом, виды и формы правового регулирования, связанные с реализацией правоустановительных, правоприменительных и правоохранительных функций государственной власти вызывают наиболее существенные юридические последствия. Их регламентация имеет важнейшее значение с позиций обеспечения законности в сфере государственного управления.

Контрольные вопросы

1. Объясните смысл действия механизма правового регулирования отношений государственного управления и охарактеризуйте его структурные элементы.

2. Выделите правовые формы, в которых ведется работа государственной администрации.

3. Что представляют собой формы правового регулирования и чем предопределен их выбор применительно к государственному управлению?

4. Как выстраивается структура видов правового регулирования в зависимости от особенностей его направленности и предметной специфики государственного управления?

5. Дайте характеристику правовых актов как важнейших форм правового регулирования по юридической силе и области применения.

Нормативные акты

Указ Президента РФ № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и иных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» от 23 мая 1996 г. - Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 22. Ст. 2663.

Лекция 3. Законность и дисциплина в государственном управлении

Закон обнаруживает свое
благотворное действие лишь тем,
кто ему повинуется.

Демокрит

Законность - целесообразность - законность в государственном управлении - принцип законности - метод законности - режим законности — показатели состояния законности - правопорядок - легитимность: социальная, нормативная - дисциплина: общеобязательная, специальная - государственная дисциплина - дисциплина в государственном управлении -

способы обеспечения законности и дисциплины: контроль, надзор, принуждение, обжалование, поощрение, ответственность

Проблема обеспечения законности в государственном управлении имеет принципиально важное значение для его практического осуществления. Еще древнеримские юристы убедились в том, что «тот поступает мудро, кто послушен велениям закона». Многие юридические изречения античности об авторитете, силе и торжестве закона весьма выразительны: «Закон суров, но таков закон», «Пусть обрушится небо, а закон торжествует» и т.п.

Понятийно содержание законности многозначно. Законность в обществе и государстве в самом распространенном толковании подразумевает повсеместное и неукоснительное соблюдение всеми субъектами общественной и государственной жизни требований закона. Однако во избежание одностороннего взгляда на законность ее нельзя понимать упрощенно, лишь только как соблюдение закона. Следует иметь в виду то весьма существенное обстоятельство, что юридические законы, которые служат регуляторами общественных отношений, помимо критериев качества юридико-технического свойства (быть непротиворечивыми, однозначно толкуемыми и т.п.), должны соответствовать объективно существующим социальным связям, отражать справедливые и гуманные ценности, выражать общественно полезные устремления и потребности, быть направленными на стимулирование созидательной деятельности людей в достижении их целей, обеспечивать равные условия для реализации интересов всеми субъектами права, закреплять приемлемые для общества нормы (правила). Данные в законах государства правовые нормы должны гармонизировать с морально-этическими нормами общественной нравственности, соотноситься с уровнем организационной зрелости общества, его культурой, быть экономически обоснованными. И только при наличии достаточного количества юридических норм высокого качества законность предстает как один из важнейших элементов демократии и необходимое условие правового государства. Именно здесь возникает чрезвычайно важное осознание необходимости того, что закон должен быть правовым, справедливым. Правда, как гласит древнелатинское изречение: «Едва ли может быть создан закон, удобный для каждого, но если он хорош для большинства, он полезен».

В тесном единстве с законностью находится целесообразность, т.е. соответствие действий прежде всего органов исполнительной власти, а также других участников управленческой деятельности тем целям, которые стоят перед ними в общем и перед управлением - в частности. Это особенно важно

с точки зрения того, что с переходом от преобладания административных директивно-командных методов государственного управления к административным координационно-регулирующим значительно расширилась компетенционная самостоятельность органов государственной власти. Им даются возможность и право в пределах своей компетенции самостоятельно выбирать наиболее целесообразные пути и конкретные меры по решению поставленных перед ними задач. Законодательное регулирование не всегда в полной мере определяет конкретные действия и условия, при которых необходимо принимать однозначно понимаемые управленческие решения. В связи с этим все больше появляется дозвоительных правовых норм, а целесообразность в деятельности субъектов властно-управленческих отношений получает свое дальнейшее развитие. Однако целесообразность возможна и допустима только тогда, когда она не противоречит законности и приносит пользу гражданам, обществу, государству.

Под законностью в государственном управлении обычно подразумевают принцип, режим и метод деятельности государственных органов и должностных лиц. При этом исполнение закона в порядке государственного управления, основанного на принципе, методе и режиме законности, ведется исключительно в допустимых законом формах и признанными законом способами, приемами и средствами.

Во многих статутарных документах законность рассматривается как принцип, на котором должна основываться практическая деятельность государственных органов и должностных лиц. Принцип законности предполагает верховенство закона над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями и прочими документами. Согласно ему должна быть сформирована такая правовая система, в которой законы государства во главе с основным законом - конституцией обладают высшей юридической силой, а все остальные правовые акты и действия, реализуемые во исполнение содержащихся в них норм, должны им соответствовать. В нынешних условиях в Российской Федерации назрела потребность в разработке комплексного законодательного акта, который, во-первых, детально установил бы иерархию действующих правовых актов в их соподчиненности по юридической силе и значению, а во-вторых, определил бы порядок их принятия, вступления в юридическую силу, действия, применения и утраты юридической силы. Введение в действие такого закона важно прежде всего для законотворческой и правоприменительной практики. По своей направленности он должен способствовать в том числе и упорядочению законотворческого процесса субъектов Российской

Федерации, которые нередко еще недопустимо пренебрегают Конституцией РФ и федеральными законами при разработке и принятии собственных правовых актов. При характеристике принципа законности следует учитывать соотношение норм международного права и российского законодательства. Особенно это важно, например, при рассмотрении вопросов, касающихся прав и свобод человека. Здесь нужно иметь в виду, что Конституция РФ установила общую норму (ч. 4 ст. 15), согласно которой правила международных договоров Российской Федерации имеют приоритет над правилами ее внутреннего законодательства.

В качестве метода законность сводится к совокупности правовых мер, с помощью которых юридически значимые управленческие действия совершаются в строгих рамках закона. Метод законности охватывает различную управленческую деятельность, обеспечивая единообразное понимание и применение правовых норм как управляющими, так и управляемыми государством субъектами.

Рассмотрение законности как режима ведет к отождествлению ее с таким принятым в государстве порядком, при котором все правовые акты и организационные действия осуществляются государственным аппаратом, исходя из духа и буквы закона, в рамках сущности права. Наличие прочного режима законности в государственном управлении есть, по сути, наглядное проявление демократии, поскольку власть народа реализуется в установлении и надлежащем исполнении законов. Поэтому режим законности включает наличие развитой системы законов и иных правовых актов, а также надлежащую и активную реализацию содержащихся в данных актах правовых норм в соответствии с целями правового регулирования, интересами личности, общества и государства. В условиях режима законности возникает динамичное состояние соответствия общественных отношений нормам права.

Динамика состояния законности в государстве характеризуется многими показателями. Среди них большое значение придается тому, каков уровень эффективности в осуществлении государственными органами властных полномочий по реализации законодательной, исполнительной и судебной деятельности. Во многом это зависит от их слаженности в осуществлении выполняемых функций, согласованности в реализации общегосударственной политики, единства действий в решении насущных общественных проблем. Юридическая правомерность деятельности органов государственной власти - основа положительной динамики состояния законности в сфере государственного управления.

Наиболее заметное влияние на уровень законности оказывает деятельность исполнительно-распорядительных органов государственной власти. Ведь они являются наиболее многочисленной и разветвленной подсистемой государственного аппарата и именно с ними и их представителями люди чаще всего вступают в самые разнообразные отношения. Насколько эффективна исполнительная власть в неукоснительном соблюдении законодательства в его практическом воплощении в повседневной жизни, настолько показателен уровень законности в этой сфере государственно-властной деятельности. Поэтому борьба с управленческим произволом государственной администрации не менее важна, чем борьба с преступностью.

Государственная служба должна ориентироваться на закон, а каждый отдельный государственный служащий должен служить закону, а не вышестоящему должностному лицу (министру, губернатору, мэру), целесообразности (политической, ведомственной, региональной), чьим-либо интересам - частным ли, социально-групповым (лоббизм) или корпоративным (ведомственность). Служение закону - не просто общее требование, которое лежит в основе государственно-служебной деятельности, а имеющее вполне конкретную направленность в обеспечении действительного верховенства закона, недопустимости его подмены какими бы то ни было «государственными соображениями особой важности».

Служение закону неразрывно связано с соблюдением дисциплины. В данном случае речь идет прежде всего о дисциплине государственных служащих, а также о дисциплине и других лиц, которые входят в сферу реализации служебных полномочий. В сфере государственной службы действуют императивы государственной дисциплины, а в сфере других видов службы — дисциплина в различных ее видах (трудовая, технологическая, производственная и т.д.). Продолжением и завершением требований законности и дисциплины является ответственность служащих за исполнение или ненадлежащее исполнение служебных полномочий и должностных обязанностей.

Стоит обратить внимание и на проблему толкования и применения законов. Пробелы здесь ведут к тому, что каждый начальник понимает и применяет их по-своему. И тогда" состояние законности вызывает тревогу. Подобная негативная практика приводит к самым пагубным последствиям как для отдельных граждан, так и для общества в целом. Отрицательное отношение общества к действиям властей также не способствует нормальному состоянию законности, влечет отклонения в сложившемся правопорядке и нарушения дисциплины. Здесь нужно учитывать, что

проявление негативного восприятия в общественном сознании действий, которые предпринимают правоохранительные органы, связано, главным образом, с недостаточной информированностью о реально достигнутых ими успехах; критическим отношением к принуждению; пассивным отношением к правонарушителям до тех пор, пока это не коснется кого-либо лично; негативными фактами поведения представителей власти, сотрудников властных органов; отсутствием четкого нормативного регулирования их функций и технологий реализации.

Кроме того, также важен с точки зрения отслеживания состояния законности уровень правонарушений (преступности) в стране, методикам определения которых посвящены специальные труды российских правоведов. Например, по тому, в каких сферах общественной деятельности совершается больше всего преступлений, насколько они типичны, в каких регионах, какими социальными группами и т.д., можно составить общее представление о состоянии законности в тех или иных сферах, регионах и даже вывести социологический портрет среднестатистического правонарушителя.

Практический смысл законности заключается в том, чтобы закон реально действовал в жизни общества, оказывая свое регулятивное воздействие на соответствующие сферы общественных отношений. Для поддержания законности на должном уровне необходимо, чтобы в обществе устанавливались благоприятные для его развития правовые нормы, которые бы обеспечивались системой юридических средств и гарантий с соответствующими им госструктурами и соблюдались всеми субъектами общественной и государственной жизни (гражданами и их организациями, государственными органами, их должностными лицами и др.). Когда выраженные в правовых нормах (правилах поведения) позитивные связывания исполняются, дозволения используются, а запреты соблюдаются, тогда закон реально выполняет свою роль в жизни государства, общества и конкретного человека. Именно здесь в определяющей степени проявляется уровень зрелости правосознания и правовой культуры граждан.

Законность взаимосвязана, но не отождествляется с такими правовыми явлениями, как правопорядок, легитимность и государственная дисциплина.

Правопорядок - одна из основных составных частей общественного порядка, складывающегося в результате осуществления различных видов социальных норм, регулирующих разнообразные сферы общественной жизни, различающихся между собой характером и несовпадающим способом воздействия на поведение людей (обычаи, нормы морали, внутренние правила организаций и др.). Правовой порядок в обществе и государстве

регламентируется правовыми нормами, принятыми в установленном в данном государстве порядке. Как определенное состояние регулируемых правом общественных отношений правопорядок характеризуется реальным уровнем соблюдения законности, обеспечения и реализации субъективных прав, юридических обязанностей всеми гражданами, органами и организациями.

Важно различать некоторые важные аспекты понятия «легитимность» (от лат. *legitimus* - согласный с законами, законный, правомерный). Этим юридическим термином характеризуется социальный порядок, обладающий престижем, в силу которого он диктует обязательные для всех людей требования и устанавливает образцы их поведения. Здесь, правда, следует отличать социальную легитимность (легитимность социального порядка), связанную с его фактической значимостью для людей и проявляющуюся в их поведении, от нормативной легитимности (легитимности правового порядка). Последняя характеризуется формальным соответствием социального порядка законам страны и именно в этом смысле служит показателем легитимности, законности государственного строя, государственной власти, органов государственной власти, должностных лиц, их действий и т.д.

При легитимном и демократическом правопорядке материальные и процессуальные составные законодательства должны в равной мере соответствовать правам и свободам личности, императивам свободного существования и развития членов гражданского общества, гуманизму общественных отношений, социальной справедливости. Если законность - это показатель соответствия поступков или действий требованиям юридических норм, то легитимность есть основа соответствия самого закона сущности права, залог того, насколько закон отражает и воспроизводит объективное начало общественной жизнедеятельности и тем самым признается обществом, а государственная власть получает его доверие и становится легитимной. Проблема легитимности воспроизводства государственной власти от интересов и воли народа, различных государственных структур и должностных лиц, а значит и реализуемых ими функций государственного управления имеет серьезное политико-правовое значение. Ее обострение ведет к отчуждению власти, недоверию к политическим лидерам страны, инертности и отрыву госаппарата от реальных нужд населения, расцвету бюрократизма, стремлению к подавлению оппозиционной критики и прочим извращениям в состоянии законности. В этом смысле легитимность была использована в 1993 г. Конституционным Судом РФ для обоснования непредусмотренного Конституцией страны досрочного прекращения Президентом РФ

полномочий высших представительных органов - Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации.

Дисциплина (от лат. *disciplina* - воспитание, обучение) - определенный порядок поведения людей, соответствующий сложившимся в обществе нормам права и морали, а также требованиям той или иной организации. В обществе всегда существуют общеобязательная дисциплина и специальная дисциплина, соблюдение которых обеспечивается внешними санкциями и принудительными мерами.

Общеобязательная (общественная) дисциплина необходима для нормального существования общества и государства, а также для функционирования социальных организаций и институтов. Специальная дисциплина обязательна только для членов определенной организации (трудовая, партийная, учебная). Трудовая дисциплина — система организационно-производственных отношений, закреплённая правовыми либо иными социальными нормами, регулирующими совместную трудовую деятельность, ее распорядок, обязанности и т.п. Партийная дисциплина — неперемённое условие организованности и функционирования политических партий, структурно организованных общественных объединений, выражающееся в необходимости для их членов соблюдать уставные положения этих организаций, руководствоваться директивами вышестоящих органов, общепартийными решениями. Учебная дисциплина — требования выполнения обучающих программ, планов и графиков учебного процесса, соблюдения методических правил, образовательных стандартов, принятых для определенной категории обучающихся (например, для студентов вузов по специальности «государственное и муниципальное управление»).

По ряду признаков различают и иные виды дисциплины: внутреннюю, или самодисциплину, дисциплину из соображений выгоды и дисциплину по принуждению. Внутренняя дисциплина предполагает осознанное соблюдение членами общества норм, регулирующих поведение людей. Такая дисциплина поддерживается высоким самосознанием, основанном на чувстве ответственности, понимании необходимости следовать установленным правилам либо взятым на себя обязательствам. Дисциплина из соображений выгоды и дисциплина по принуждению представляют собой противоположность самодисциплине, так как поддерживаются внешними санкциями, как отрицательными, так и положительными. Субъекты отношений подобных видов дисциплины придерживаются предписываемых требований в расчете на какое-либо поощрение или стремясь избежать мер воздействия (наказания).

Следует иметь в виду, что если социально обусловленные нормы поведения людей расходятся с их личными интересами, недостаточно отвечают их постоянно меняющимся потребностям, велика вероятность возникновения конфликтных ситуаций. В зависимости от степени разрыва между интересами личности и диктуемыми предписаниями дисциплины, вследствие отклонений в поведении людей и по мере нарастания социальной напряженности возможна даже опасность социальной нестабильности. Разрешение такого конфликта может привести к слому механизма социального контроля, неработоспособности его регуляторов. И это, в свою очередь, чревато отверганием существующих норм и институтов. Но следует учитывать и другое обстоятельство, при котором общественно вредной может оказаться чрезмерно жесткая дисциплина. При такой ситуации члены общества лишаются всякой активности, для общественных отношений характерно отсутствие творческого начала, самостоятельности, а общественная система в целом теряет необходимую гибкость применения регулятивных механизмов.

В различных общественных системах дисциплина всегда определяется господствующими здесь отношениями и служит для их поддержания. При этом ни один из видов дисциплины не встречается изолированно, вне связи одного с другим. В общественном регулировании поведения людей присутствуют все виды дисциплины, удельный вес которых зависит от их мотивации. Так, в обществах, основанных на традициях, в периоды их устойчивого существования исторически преобладало морально-религиозное регулирование поведения людей. Требования жесткой дисциплины отмечаются, -, как правило, в закрытых (тоталитарных) общественных системах. В обществах, где господствует индивидуалистская мораль, а в качестве регулятивного механизма выступают материальные интересы, роль которых здесь оказывается преобладающей - дисциплина из соображений выгоды. Вместе с тем этим отношениям присуща нормативная дисциплина, выражаемая в форме деловой этики, профессионального долга и т.п. Важным средством укрепления дисциплины становятся социальный контроль, материальное и моральное стимулирование. Во всех перечисленных случаях указанные виды дисциплины могут дополняться и другими, например, дисциплина из личной зависимости, чувства долга и т.п.

Нормы дисциплины, т.е. правил поведения людей, взаимоотношений между ними, как в обществе, так и в организации (коллективе) устанавливаются с помощью законодательства, общественных соглашений, межличностных договоров и иных общедоступных способов.

Государственная дисциплина - соблюдение всеми организациями и гражданами установленного государством порядка в сфере реализации функций государственного управления, а также деятельности государственных органов, предприятий, организаций, учреждений. Она основывается на объективном выражении требований законности, договорных обязательств, несовместима с ведомственным или местническим подходом к решению общегосударственных задач. Исходя из целей служения интересам человека и общества, государство посредством установления государственной дисциплины стремится к достижению общественной стабильности, созданию необходимых условий для нормального развития и жизнедеятельности во всех сферах: социальной, правовой, экономической, культурной. В демократических государствах такая дисциплина строится на Демократических принципах организации управления, при которых учитывается соблюдение баланса интересов личности и государства, неразрывно увязывается с укреплением дисциплины труда, с требованиями норм морали и нравственности.

Государственная дисциплина может быть плановая, финансовая, договорная, технологическая, служебная и т.д. Например, плановый ее элемент заключается в необходимости планирования государственными органами своей деятельности, реализации запланированных программ в какой-либо сфере своей компетенции. В области хозяйственных, коммерческих отношений главным элементом государственной дисциплины является соблюдение договорной дисциплины. Она выражается в точном и безусловном выполнении юридическими и физическими лицами принятых обязательств по заключенным ими договорам. Ослабление договорной дисциплины ведет к упадку хозяйства страны. Требования финансовой дисциплины обязательны не только для исполнения государственного бюджета, но также распространяются на все субъекты финансово-экономической деятельности и обязательны для них независимо от форм собственности. Соблюдение государственной дисциплины при этом означает исполнение законодательства, устанавливающего систему нормативов, в соответствии с которыми могут планироваться и расходоваться денежные средства как государственных учреждений, так и частных предприятий и индивидуальных предпринимателей. Существующая в государственных органах и учреждениях служебная дисциплина направлена на обеспечение четкой и слаженной работы служащих государственного аппарата, требуя от каждого из них понимания своих служебных функций и должностных обязанностей, ответственности в соответствии с занимаемой должностью. Военская дисциплина - обязанность всех военнослужащих беспрекословно и

точно исполнять служебные предписания, порядки и правила, установленные военным законодательством, воинскими уставами и в соответствии с ними подчиняться воинской субординации и приказам командования.

Дисциплина участников управленческого процесса, регулируемого государством, предполагает неуклонное исполнение законных требований и обязательств не только работниками государственного аппарата, но также и всеми гражданами страны, занятыми в различных сферах жизнедеятельности. Формируясь и совершенствуясь под воздействием правовых норм, закрепленных в законах, подзаконных актах, иных распорядительных документах (приказах, инструкциях), государственная дисциплина является важным фактором управления отношениями между людьми и их организациями.

Дисциплина в государственном управлении - определенный порядок поведения субъектов государственно-управленческих процессов в их отношениях, возникающих при взаимодействии с государственными органами, соблюдение которого обеспечивается внешними санкциями и принудительными мерами. Она необходима для нормального функционирования структур государственного аппарата, обеспечивающего государственное управление различными сферами общественной жизнедеятельности. При этом она выполняет важную роль в обеспечении должной организованности и сопряженности действий всех участников управленческого процесса.

В государственном управлении дисциплина неразрывно связана с принципом законности, закрепленным Конституцией РФ (ч. 2 ст. 15), в соответствии с которым органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ, законы и иные правовые акты, содержащие общеобязательные нормы. Дисциплина, основанная на принципе законности, является объективным условием эффективности государственного управления.

Последовательное соблюдение требований обеспечения законности и поддержания дисциплины на должном уровне предполагает наличие развитой системы юридических способов и средств, гарантированных государством. Такие способы и средства обеспечения законности и дисциплины в своей совокупности состоят из различных правовых и организационных видов и методов деятельности государственных органов, применяемых ими практических приемов, операций, форм, процедур, выбор которых в конкретных ситуациях обусловлен многими предпосылками.

Среди них следует различать общие условия (предпосылки) и специальные юридические, организационно-правовые способы и средства.

К общим условиям относятся политические (идеологические), экономические, организационные предпосылки формирования законности, правопорядка и дисциплины. Так, их политические предпосылки производны от режима демократии, развитости ее институтов: гласности, общественного мнения, зрелости общественного сознания (в частности, правосознания, политической и правовой культуры), авторитета государственной власти, имиджа государственной службы и т.д. Велико значение экономических факторов, с которыми связаны достигнутый страной уровень благосостояния, наличие материальных ресурсов и т.д. К организационным предпосылкам следует отнести эффективность организационных структур аппарата управления, квалификацию служащих и т.д.

Специальные юридические средства и способы - контроль, надзор, принуждение, обжалование, поощрение, ответственность.

В системах социального управления контроль - важнейший вид обратной связи, по каналам которой субъекты власти получают информацию о фактическом положении дел при выполнении принятых решений, вследствие чего они могут принимать меры с целью корректировки процесса исполнения (на разных его стадиях) либо наказания исполнителей. Контроль в системе государственного управления может быть внешний и внутренний. Так, контроль за аппаратом исполнительной власти осуществляется извне: Президентом РФ, законодательными органами, судами, прокуратурой, общественными организациями. Контроль внутри самого госаппарата проводится в разных организационно-правовых формах. Среди них нужно различать: 1) контроль субъектов линейной власти (такие контрольные полномочия реализуются по властной вертикали «сверху - вниз» органами общей компетенции в отношении подведомственных им органов) и внутриведомственный контроль; 2) контроль субъектов функциональной власти (например, финансовый контроль) и другие виды над- и межведомственного контроля. По времени осуществления различаются контроль предварительный (например, при лицензировании), текущий (в процессе деятельности) и последующий (по результатам деятельности). В зависимости от объема контроля различают собственно контроль, в процессе которого проверяется законность и целесообразность деятельности, и надзор, который ограничивается только проверкой законности, при этом вмешательство в оперативно-хозяйственную или иную профессиональную деятельность поднадзорного объекта не допускается.

В настоящее время в России сложились три вида надзора за законностью управленческой деятельности органов государственной власти: судебный, прокурорский, административный.

В порядке судебного надзора реализуются право граждан на судебную защиту в формах рассмотрения жалоб, требований и протестов органов государственной власти о признании незаконными административных актов, проверка судами (судьями) законности административных актов, имеющих значение для разрешения рассматриваемых ими дел, проверка качества предварительного расследования по уголовным делам и т.д. Конституционный надзор - особый вид правоохранительной деятельности судебных органов, заключающийся в проверке соответствия законов и иных нормативных актов конституции страны. Его осуществляет Конституционный Суд РФ. В арбитражных судах созданы специальные коллегии по рассмотрению хозяйственных споров организаций и предпринимателей с властными структурами.

Надзор за законностью административной деятельности осуществляют все действующие в Российской Федерации суды: общие, военные, арбитражные, конституционные (уставные). Функция прокурорского надзора за точным и единообразным исполнением законов всеми гражданами, организациями и должностными лицами принадлежит органам прокуратуры.

Административный надзор как разновидность межотраслевого управления, направленного на обеспечение законности, представляет собой надведомственный контроль исполнительной власти за соблюдением коллективными и индивидуальными субъектами правовых норм. Как разновидность государственного надзора он включает в себя также судебный и прокурорский надзор. Административным надзором занимается большое число государственных структур, среди которых немало специализированных ведомств, созданных для таможенного, налогового, финансового, санитарно-эпидемиологического, экологического, радиационного и им подобного надзора. В ходе надзорной деятельности широко используются разнообразные меры административного принуждения: чаще всего — пресекательные средства, реже - карательные, еще реже - праввосстановительные санкции. Перечень органов, имеющих право рассматривать дела об административных правонарушениях и привлекать виновных к административной ответственности, устанавливается законом. Субъекты административного надзора названы в действующем Кодексе РСФСР об административных правонарушениях (гл. 16), им же определена подведомственность различных надзорных структур.

Все разновидности правовых санкций призваны гарантировать исполнение закона, осуществлять общую и частную превенцию правонарушений. Основные виды принуждения — дисциплинарное, административное, гражданско-правовое, уголовное. Они различаются основаниями и процедурами применения. Но все они широко используются для обеспечения законности в отношениях с государственной властью, где ей принадлежит ведущая роль. Дисциплинарное и административное, т.е. внесудебное, принуждения используются в процессе исполнительно-распорядительной деятельности. Исполнительная власть инициирует, расследует, направляет в суды уголовные дела, обеспечивает исполнение уголовных наказаний. Принудительные меры применяются как к индивидуальным, так и к коллективным субъектам права; как к тем, которые являются элементами государственного аппарата, так и к тем, которые в него не включены.

Под обжалованием понимается реализация гражданами своего права обращаться в органы государственной власти и к их должностным лицам с требованиями, жалобами и заявлениями, содержащими оценочные суждения негативного характера по поводу нарушения их субъективных прав, интересов и свобод. Такое право может быть реализовано на основании Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 14 декабря 1995 г.). Личные и коллективные обращения граждан, направляемые в органы государственной власти и местного самоуправления и к их должностным лицам, служат одним из важных способов обеспечения законности в их деятельности. На обращения граждан должны быть даны обоснованные ответы и в установленные сроки, а там, где нарушены права человека, соответствующие органы обязаны без проволочек вмешаться и обеспечить соблюдение закона. Благодаря правовой основе они приобретают качества правового средства, с помощью которого осуществляется своеобразный контроль за работой персонала и руководителей органов власти. Они - действенный инструмент противодействия чиновничьей волоките, бюрократизму, служебному произволу и всем должностным злоупотреблениям и правонарушениям.

Побудительные мотивы правомерного поведения формируются как под влиянием возможностей применения государственного принуждения, так и в результате действия поощрительных стимулов. Поощрения - своеобразный способ морального и материального стимулирования сознательного соблюдения требований дисциплины. Так, если к ее нарушителям

применяются меры наказаний, то те, у кого нет подобных взысканий, могут быть поощрены за добросовестный труд. Указом Президента РФ «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы» от 6 июня 1996 г. предусмотрено, что должностные лица и федеральные государственные служащие, подвергнутые дисциплинарным взысканиям, не должны в течение года премироваться, награждаться, повышаться в должности и представляться к присвоению очередного квалификационного разряда, их могут направить на внеочередную аттестацию.

Юридическая ответственность — разновидность государственного принуждения, а меры этой ответственности - особый вид мер такого принуждения. Она наступает на основе норм права за конкретное правонарушение, т.е. за такое виновно совершенное деяние (действие или бездействие), которое законодательством, а в ряде случаев другими нормативно-правовыми актами, признано как вредное общественно опасное и/или запрещенное. Правонарушения подразделяются на преступления и проступки (деликты). В зависимости от того, какое совершено правонарушение или преступление, наступает соответствующий вид юридической ответственности: дисциплинарная, административная, гражданско-правовая, материальная, уголовная. Имея специфические особенности, их общие черты выражаются в принудительном характере мер воздействия на нарушителей, отрицательной оценке их поведения, в общей цели, которую они преследуют в воспитании нарушителей и профилактике правонарушений. Принцип законности предполагает, что всякий вид юридической ответственности наступает только в случаях, предусмотренных правовыми предписаниями государства.

Обеспечением правового характера законности как режима и механизма соблюдения законов, правопорядка и государственной дисциплины должны заниматься фактически все структуры государственного аппарата. Особенно важна деятельность правоохранительных органов.

Существенна роль судебной системы. Опыт авторитаризма и тоталитаризма наглядно показал, что власти предрасположены не хотят иметь должную судебную систему, способную охранять права и свободы людей, защищать их интересы, применяя законы. Поэтому в демократическом правовом государстве она должна быть развитой, подлинно авторитетной и самостоятельной.

Важны также функции и статус органов юстиции и прокурорского надзора, способных оперативно и с должной ответственностью применять свои полномочия по соблюдению режима законности всеми субъектами общественной жизнедеятельности, в том числе не допускать и вовремя

пресекать всякие отступления от требований закона в деятельности государственных органов и должностных лиц разных уровней без оглядки на чины и звания.

Заслуживает внимания обеспечение правового характера деятельности правоохранительных органов, связанных с применением принуждения для восстановления нарушенного права. Они ведут борьбу с преступностью и разнообразными правонарушениями. Не менее значима другая часть их работы, связанная с профилактическими мероприятиями по предупреждению асоциальных явлений криминального характера. Это выдвигает, в первую очередь перед органами милиции, задачи целенаправленного и более тесного взаимодействия с населением, с группами общественности по разъяснению, убеждению, проведению совместных мероприятий по обеспечению общественного порядка (привлечение народных дружинников и т.д.).

Таковы сущность законности, правопорядка и дисциплины в сфере государственного управления и виды способов их обеспечения.

Контрольные вопросы

1. Правильно ли понимать законность только как неукоснительное соблюдение законов государства?
2. Какие показатели характеризуют уровень состояния законности?
3. В чем содержатся отличия в понимании законности как принципа, метода и режима?
4. Каким образом проявляется взаимосвязь законности, правопорядка и дисциплины в государственном управлении?
5. Охарактеризуйте средства и способы обеспечения законности и дисциплины.

Нормативные акты

Закон Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. – Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1993. № 19. Ст. 683; Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 51 Ст. 4970

Указ Президента РФ № 810 «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы» от 6 июня 1996 г. - СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 2868

ЛЕКЦИЯ № 4. Органы государственной власти

1. Понятие, правовой статус Государственная деятельность осуществляется через органы государственной власти. Общеизвестным 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, то есть 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. Такими 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, то есть в конечном счете на достижение гарантированного ст. 5 Конституции РФ единства системы государственной власти. В этой связи Президент наделен полномочиями распускать Государственную Думу в случаях и в порядке, предусмотренных Конституцией; назначать референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом; подписывать и обнародовать принятые Федеральным Собранием законы; представлять Государственной Думе кандидатуры на должность председателя Центрального банка России, а также ставить перед ней вопрос об освобождении его от должности; представлять Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, а также кандидатуру Генерального прокурора РФ и вносить предложения в Совет Федерации об освобождении Генерального прокурора от должности; назначать судей других федеральных судов. Перечисленные конституционные полномочия Президента позволяют сделать вывод об особом и своеобразном положении Президента РФ в системе государственной власти в России, осуществляемой на основе ее разделения на различные ветви власти и виды государственной деятельности. И суть этого своеобразия в том, что по своему организационно-правовому статусу, прерогативам и полномочиям должность Президента не может быть отнесена полностью и безоговорочно к какой-либо одной ветви государственной власти, он явно возвышается над всеми ветвями власти, но при этом имеет весьма серьезное и непосредственное касательство к тем или иным вопросам и аспектам организации и функционирования каждой из них. Сущностная характеристика правового статуса Президента, однако, не может быть ограничена вышеперечисленными его прерогативами и полномочиями как главы государства и гаранта Конституции, призванного обеспечить согласованное функционирование и взаимодействие всех ветвей

государственной власти. Наибольшую прикосновенность вся деятельность Президента РФ имеет все же к исполнительной ветви власти, в системе и структуре которой он наделен весьма обширными и наиболее значимыми исполнительными управленческими полномочиями. В соответствии с гл. 4 Конституции РФ Президент России назначает с согласия Государственной думы Председателя Правительства РФ, имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ и принимает решение о его отставке; по предложению Председателя Правительства назначает на должность и освобождает от должности его заместителей, а также федеральных министров; утверждает военную доктрину государства, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ и является Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами государства; при определенных обстоятельствах и в установленном Конституцией РФ и федеральным 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, Протоколно-организационное управление Президента РФ, Экспертное управление Президента РФ. Руководитель Администрации Президента РФ и помощники Президента РФ подчиняются Президенту РФ. Руководитель Администрации Президента РФ координирует деятельность помощников Президента РФ и распределяет вопросы, относящиеся к их ведению. Заместители руководителя Администрации Президента РФ, помощники Президента РФ по поручению руководителя Администрации Президента РФ осуществляют кадровые назначения в Администрации Президента РФ, решают иные организационные вопросы. Заместитель руководителя Администрации Президента РФ — помощник Президента РФ — по поручению руководителя Администрации Президента РФ в случае его временного отсутствия исполняет его обязанности. Помощники Президента РФ, пресс-секретарь Президента РФ и руководитель протокола Президента РФ по решению Президента РФ могут возглавлять

самостоятельные подразделения Администрации Президента РФ, а также обеспечивать деятельность Государственного совета РФ, иных совещательных и консультативных органов при Президенте РФ. Советники Президента РФ подчиняются Президенту РФ и образуют аппарат советников Президента РФ, в состав которого входят департаменты, обеспечивающие их деятельность. Руководитель Администрации Президента РФ координирует деятельность советников Президента РФ и распределяет вопросы, относящиеся к их ведению. Деятельность полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах координирует руководитель Администрации Президента РФ, а деятельность полномочных представителей Президента РФ в Совете Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания РФ, Конституционном Суде РФ — заместитель руководителя Администрации Президента РФ, помощник Президента РФ. Администрация Президента РФ формируется им для создания всех необходимых условий реализации президентской власти и всестороннего информационно-аналитического, материально-технического и организационного обеспечения его деятельности. Взаимодействуя в установленном Президентом порядке с органами всех ветвей государственной власти, его Администрация создает условия для определения основных направлений внутренней и внешней политики и руководства Президентом их реализацией; обеспечивает организацию подготовки, согласования и представление Президенту проектов заключений на законопроекты, проектов указов, распоряжений, поручений и обращений Президента со всеми необходимыми документами; осуществляет контроль и проверку исполнения федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента с подготовкой ему соответствующих докладов; оказывает в установленном Президентом порядке всяческое содействие в реализации всех его полномочий главы государства и гаранта Конституции. В Положении об Администрации Президента РФ в общем плане регламентируются прерогативы Президента РФ, руководителя Администрации Президента РФ, а также соподчиненность, функции и полномочия соответствующих подразделений и должностных лиц, входящих в состав Администрации Президента РФ. Общее руководство Администрацией осуществляет Президент РФ, которому непосредственно подчиняются: 1) руководитель Администрации, заместители руководителя Администрации, помощники Президента РФ, пресс-секретарь Президента РФ, руководитель протокола Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, советники Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в Совете Федерации и

Государственной Думе Федерального собрания РФ, Конституционном Суде РФ, старшие референты и референты Президента РФ; 2) секретарь Совета безопасности РФ. Президент РФ назначает на должность и освобождает от должности в Администрации должностных лиц, непосредственно ему подчиненных, а также начальников управлений Президента РФ, руководителей иных самостоятельных подразделений Администрации, заместителей и помощников секретаря Совета безопасности РФ; определяет иных лиц в Администрации, назначаемых на должность и освобождаемых от должности им непосредственно и подчиняющихся ему; утверждает положения об управлениях Президента РФ, иных самостоятельных подразделениях Администрации. Помощники Президента РФ подготавливают предложения Президенту РФ по реализации его полномочий; подготавливают с участием управлений Президента РФ, иных самостоятельных подразделений Администрации аналитические, справочные, информационные материалы для Президента РФ; подготавливают предложения по перспективным и текущим планам работы Президента РФ; обеспечивают по решению Президента РФ или руководителя Администрации деятельность Государственного совета РФ, иных совещательных и консультативных органов при Президенте РФ; подготавливают проекты поручений Президента РФ, и исполняют отдельные поручения Президента РФ, и при реализации возложенных на них функций взаимодействуют с управлениями Президента РФ, иными самостоятельными подразделениями Администрации. Помощники Президента РФ по решению Президента РФ могут возглавлять самостоятельные подразделения Администрации. Советники Президента РФ подготавливают для Президента РФ аналитические, справочные, информационные материалы и рекомендации по вопросам, отнесенным к их ведению в соответствии с распределением обязанностей; обеспечивают по поручению Президента РФ или руководителя Администрации деятельность совещательных и консультативных органов при Президенте РФ; исполняют отдельные поручения Президента РФ. Советники Президента РФ при реализации возложенных на них функций взаимодействуют с управлениями Президента РФ, иными самостоятельными подразделениями Администрации; возглавляют по поручению Президента РФ или руководителя Администрации рабочие группы, создаваемые для подготовки мероприятий с участием Президента РФ; пользуются базами данных Администрации, Правительства РФ. Старшие референты и референты Президента РФ осуществляют подготовку тезисов выступлений и обращений Президента РФ, аналитических справок и записок, ведут информационно-

консультативную работу, исполняют отдельные поручения Президента РФ и руководителя Администрации. Аппарат Совета безопасности осуществляет организационно-техническое и информационное обеспечение деятельности Совета безопасности РФ. Секретарь Совета безопасности возглавляет аппарат Совета безопасности РФ; представляет Президенту РФ кандидатуры для назначения на должность и вносит Президенту РФ предложения об освобождении от должности заместителей и помощников секретаря Совета безопасности РФ. Полномочные представители Президента РФ представляют интересы Президента РФ в федеральных органах государственной власти и органах государственной власти субъектов РФ. Обеспечение деятельности полномочных представителей Президента РФ осуществляют их аппараты. Полномочные представители Президента РФ в федеральных округах представляют руководителю Администрации кандидатуры для назначения на должность и вносят ему предложения об освобождении от должности своих заместителей, а также помощников полномочных представителей Президента РФ. Другие работники аппаратов полномочных представителей Президента РФ назначаются на должность и освобождаются от должности полномочными представителями Президента РФ по согласованию с Управлением Президента РФ по кадровым вопросам и государственным наградам. Аппарат Совета безопасности РФ, являясь самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ и обладая статусом Главного управления Президента РФ, имеет своей задачей информационно-аналитическое обеспечение деятельности Президента и возглавляемого им Совета безопасности по текущим проблемам безопасности, вопросам оценки внутренних и внешних угроз жизненно важным интересам личности, общества и государства; выявление источников опасности, а также подготовку аналитических материалов, прогнозов изменения внутренних и внешних условий и факторов, влияющих на состояние безопасности в обществе и государстве; всестороннее, в том числе и организационно-техническое, обеспечение всех сторон и аспектов. Аппарат полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах также входит в состав Администрации Президента РФ. Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе является должностным лицом, представляющим Президента РФ в пределах соответствующего федерального округа и обеспечивающим там реализацию конституционных полномочий главы государства. Он — федеральный государственный служащий, входит в состав Администрации Президента РФ, назначается на должность и освобождается от должности Президентом по представлению руководителя Администрации. Заместители полномочного представителя также являются

государственными служащими и входят в состав Администрации Президента. Назначение их на должность и освобождение от должности, а также применение к ним мер поощрения и дисциплинарных взысканий осуществляется руководителем Администрации Президента. Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе непосредственно подчиняется Президенту РФ и подотчетен ему, но оперативное руководство деятельностью полномочного представителя осуществляет руководитель Администрации Президента РФ. Непосредственное обеспечение деятельности каждого полномочного представителя Президента в федеральном округе осуществляет его аппарат, являющийся самостоятельным подразделением Администрации Президента. В состав аппарата полномочного представителя Президента в федеральном округе входит соответствующая окружная инспекция Главного контрольного управления Президента РФ. Она осуществляет методическое руководство указанной окружной инспекцией по вопросам организации контроля за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, реализацией федеральных программ. Основные задачи полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе следующие: организация реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ, и контроля за исполнением актов федеральных органов государственной власти на подведомственной территории; обеспечение реализации кадровой политики Президента РФ и представление ему регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном положении с соответствующими предложениями. Осуществление всех возложенных на полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе функций обеспечено предоставленными ему широкими полномочиями, в том числе правом привлекать сотрудников Главного контрольного управления Президента РФ, а в необходимых случаях и сотрудников федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов к проведению проверок, анализу состояния дел в организациях, находящихся на территории федерального округа. При этом аппарат Полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе обеспечивает решение возложенных на него задач и функций. Полномочные представители Президента РФ в палатах Федерального Собрания РФ во взаимодействии с помощниками Президента в установленном Президентом РФ порядке координируют работу соответственно в Совете Федерации и Государственной Думе подразделений

Администрации Президента и представителей Правительства; обеспечивают представление интересов Президента и способствуют реализации его конституционных полномочий в этих представительных (законодательных) органах государственной власти. Полномочный представитель Президента РФ в Конституционном суде РФ способствует осуществлению деятельности Президента РФ как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина и представляет интересы Президента РФ в Конституционном суде РФ, участвуя в его заседаниях без специального на то решения Президента РФ. Таким образом, можно сделать вывод о том, что Президент РФ и его Администрация, имеющая сложную и разветвленную структуру, составляют и представляют некое неразрывное единство, особый и весьма специфический государственный орган президентской власти — Президентуру. Особенности этого государственного органа отражают и организационно закрепляют всю специфику и суть предназначения российской президентской власти в общей системе государственной власти, обеспечивающей, с одной стороны, согласованное функционирование всех ветвей государственной власти (прерогатива Президента РФ как главы государства и гаранта Конституции), а с другой — государственное регулирование и управление делами всей жизнедеятельности государства и общества.

ЛЕКЦИЯ № 5. 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 Государственная 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 истекает 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, то есть 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 общенациональному 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, однако 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, попадающих 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. Амнистируются 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 Федерации 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 Государственной 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, предотвращения 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 № 6. 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, имущественного 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 уголовному 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, то есть 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) судоустройство, 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 государственной 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 Государственного 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 законодательное 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 мотивированным 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 № 7. 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, то есть администрирование. Органами самоуправления в этом смысле будут лишь непосредственно избираемые гражданами органы и должностные лица. Органы муниципального управления (администрирования) — 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 — неременный 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 неограничена, 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, сообразуясь

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 самоуправления 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; 6) 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 самоуправления (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 законах (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 № 8. 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 Закона 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 избранного 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 избранного 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 представительного 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. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании», который обладает приоритетом по отношению к нормам закона о местном самоуправлении (Закона о ЗАТО). Так же, 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, выражающаяся в фиксации юридически значимого для государства сложившегося факта или события. Основаниями для отказа в регистрации устава и нормативного 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 № 9. 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 же 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»

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 федеральным 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 муниципального образования. 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 законодательного 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, то есть 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

органа местного самоуправления выступают: участие в его заседаниях, заседаниях постоянных комиссий, выполнение поручений думы, участие в депутатских слушаниях, обращение с депутатским запросом, вопросы 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 ответственность за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании. Ответственность депутата — результат принципа свободы дебатов и голосования. Между тем ответственность 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 получили 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 разряд 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 «собираемое» 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, представляя 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 № 10. 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 таможни 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, то есть 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 воздействия 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.