



Государственное и муниципальное управление



Кафедра «Экономика»

Лекционный курс

Автор

Безуглова М.Н.

Аннотация

Лекционный курс предназначен для студентов направления подготовки 080200 очной и заочной форм обучения.

Автор

Безуглова М.Н. –

к.с.н., ст.преподаватель

ОГЛАВЛЕНИЕ

Раздел 1. Государственное управление как система и научная дисциплина	4
Тема 1.1. Сущность и содержание государственного и муниципального управления (4 часа)	4
Тема 1.2. Президент российской федерации в системе государственного управления	7
Раздел 2. Система федеральных органов государственной власти Российской Федерации	20
Тема 2.1. Законодательная власть в системе управления государством	20
Тема 2.2. Исполнительная власть в системе управления государством	32
Тема 2.3. Судебная власть в системе управления государством	44
Раздел 3. Территориальные уровни государственного управления	55
Тема 3.1. Территориальная организация государственного управления	55
Раздел 4. Особенности муниципального управления в Российской Федерации	65
Тема 4.1. Муниципальная публичная власть и местное самоуправление	65
Тема 4.2. Органы и должностные лица местного самоуправления	71
ИНФОРМАЦИОННО-МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КУРСА	87
Нормативные правовые документы	87
Основная литература	89
Дополнительная специальная литература по государственному управлению	89
Дополнительная специальная литература по муниципальному управлению	90
Периодические источники	90
Интернет-ресурсы	90

Раздел 1. Государственное управление как система и научная дисциплина

Тема 1.1. Сущность и содержание государственного и муниципального управления (4 часа)

Управление — это различные способы воздействия субъекта (субъектов) на объект (объекты), изменяющие положение, поведение и свойства субъекта (субъектов).

Однако под управлением чаще всего понимают не стихийное, а *целенаправленное* воздействие со стороны людей (созданных ими устройств) на те объекты, которые поддаются регулированию. Далеко не все объекты, события, состояния могут быть предметом управления людей (например, космос). Не все цели могут быть достигнуты при управлении (например, в сфере управления погодой). Поэтому применяя управленческие меры, нужно ставить *реальные цели*.

В любом обществе существует множество разновидностей управления, например управление техническими системами, железнодорожным движением, процессами в ядерных реакторах. Такое управление также осуществляется в государственно-организованном обществе, а не вне его. И вот когда мы говорим о государственном управлении, то подразумеваем общественное, *социальное*, а не техническое управление (например, работа авиадиспетчеров) и не о личном управлении, персональном управлении (использование родительской власти в семье для управления поведением детей).

Любой коллектив имеет общие интересы и, следовательно, общие цели. Для регулирования жизни в различных обществах-коллективах создаются особые органы (в племени — советы вождей, старейшины, в государственно-организованном обществе — парламенты, правительства и т.д.).

С другой стороны, общество всегда структурировано и *асимметрично*. Оно состоит из разных социальных групп, национальных (этнических) общностей, множества объединений (партии, профсоюзы, женские организации). В обществе действует также множество институтов экономического и социального характера (хозяйственные монополии, акционерные общества, трехсторонние организации работников, работодателей и государства).

В результате в обществе возникают *противоречия и конфликты*. Их необходимо регулировать, иначе общество не сможет функционировать как целостный организм. В конечном счете это происходит в результате *социального управления*, путем применения социальных стимулов, средств, механизмов.

Государство осуществляет *государственное управление* обществом. Действуя от имени народа, оно создает для управления свои органы: парламент, правительство, суды и др.

Различные гуманитарные науки по-разному трактуют понятие «государство». Социология интерпретирует государство как политическую надстройку над экономическим базисом общества. В юриспруденции под государством понимается

Государственное и муниципальное управление

система учреждений, которые регулируют право и устанавливают в обществе определенную нормативную базу, которая будет в свою очередь регулировать основные общественные процессы. В экономической теории государство трактуется как инструмент, призванный регулировать экономические процессы в обществе. В политологии под данным понятием понимают явление политической жизни общества, которое регулирует взаимоотношения между социальными группами, национальными общностями и различными странами.

Сам термин «государство» обычно рассматривают в двух аспектах:

1. Государство отождествляется со страной и определяют его как общность людей, которая имеет свои органы власти и проживает на определенной территории;
2. Государство рассматривается как политический институт, т.е. система учреждений, обладающая верховной властью в определенных территориальных границах.

Государственное управление – это осуществляемая на профессиональной основе деятельность особой группы людей (государственных и муниципальных органов власти, должностных лиц) в политико-административной системе, реализующих волю государства на основе законов и иных нормативно-правовых актов по предоставлению и обеспечению конституционно-законодательных прав (и обязанностей) граждан, предоставлению общественных услуг по принципу равноправия граждан в целях построения правового социально ориентированного государства.

Органы муниципального образования осуществляют управление от имени населения территориального коллектива. Поскольку его решающие органы избираются (и могут быть только выборными), такая форма управления на местах называется *местным самоуправлением*. Оно решает иные задачи, чем государственные органы. Вместе с тем на местах могут действовать и другие органы и должностные лица, назначаемые государством. Они осуществляют полномочия государства на местах.

В более узком, специальном смысле под государственным и муниципальным управлением понимается ограниченная сфера деятельности государственных и муниципальных органов: административная, исполнительно-распорядительная деятельность. Она осуществляется не всеми, а лишь исполнительно-распорядительными органами, относящимися к ветви исполнительной власти.

В широком смысле, государственное и муниципальное управление - это направляющая, организующая, упорядочивающая деятельность государства и органов муниципального образования (на местном уровне) с использованием всех ветвей власти, всех органов, всех государственных и муниципальных должностных лиц и служащих.

Конкретным субъектом государственного или муниципального управления является соответствующий орган, должностное лицо государства или местного самоуправления. Субъектами политической власти являются: Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, высшие должностные лица субъектов РФ (президенты

Государственное и муниципальное управление

республик, губернаторы областей) и представительные (законодательные) органы государственной власти субъектов РФ; советы уполномоченных муниципальных образований и выборные должностные лица местной администрации.

Существует огромное разнообразие органов государства (от парламента до местного отдела министерства внутренних дел) и должностных лиц (от президента до начальника паспортного стола местного отделения милиции).

Объект государственного и муниципального управления — это *общественные* отношения социальных, национальных и иных общностей людей, поведение общественных объединений, организаций, юридических лиц, поведение отдельных граждан, приобретающее общественное значение. Иногда общественное значение могут приобрести и личные отношения (например, алиментные обязанности детей в отношении престарелых родителей или запрет детям, не достигшим определенного возраста, просматривать некоторые кинофильмы). В этом случае такие отношения могут быть подвергнуты государственному или муниципальному регулированию, т.е. с использованием публичной власти.

Цель государственного управления – отражение общественных потребностей и интересов. Иерархия целей государственного управления строится на принципе приоритета потребностей и интересов развития общества. Можно выделить следующие виды классификации целей:

1. В зависимости от выполняемых функций:

- общественно-политические – вовлечение в управление всех политических сил в стране, поддержание процессов в обществе и государстве, способствующих совершенствованию государственных и общественных структур, развитию человека;
- организационно-правовые – формирование правовой системы, способствующей реализации основных функций государства и решению его задач при помощи демократических институтов и механизмов правового государства, а также организационно-функциональных образований;
- производственно-обеспечительные – обеспечение прав и свобод граждан, законности в обществе, общественного порядка и безопасности, необходимого уровня благосостояния, создание и поддержание производственной активности управляемых объектов;
- социально-экономические – упорядочение общественной жизни и удовлетворение публичных интересов; достижение экономического благосостояния, построение и поддержание определенной системы экономических отношений;
- духовные – восстановление духовных и культурных ценностей;
- информационно-разъяснительные – отработка знаний, мотивов и стимулов, способствующих практическому осуществлению комплекса целей, и обеспечение необходимой информацией.

Государственное и муниципальное управление

2. Связанные с качеством общества, его сохранением и преобразованием – стратегические цели. Делятся на: оперативные – фиксируют крупные блоки действий; тактические – определяют каждодневные, конкретные действия.

3. По объему: общие и частные.

4. По результатам: конечные и промежуточные.

5. По времени: отдаленные, близкие и непосредственные.

Метод государственного управления – осознанный способ воздействия управляющего субъекта на объект легитимными средствами, то есть это определенный, сложившийся в практике набор взаимосвязанных управленческих действий для достижения поставленных целей.

Выделяют следующие основные методы государственного управления: административно-правовые, организационные, политические методы управления, экономические, социальные, неправовые, информационно-идеологические.

Тема 1.2. Президент российской федерации в системе государственного управления

Статус Президента Российской Федерации определяется четвертой главой Конституции РФ.

В ранее действовавшей российской Конституции Президент Российской Федерации был охарактеризован как высшее должностное лицо и глава исполнительной власти: Президент

Российской Федерации является высшим должностным лицом Российской Федерации и главой исполнительной власти в Российской Федерации. Теперь он – глава государства.

Эта формула более точна. Само понятие «президент» в конституционно-правовом смысле и означает главу государства.

Согласно статье 80 четвертой главы Конституции РФ, Президент Российской Федерации является главой государства, является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Президент Российской Федерации как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Президент Российской Федерации избирается на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Государственное и муниципальное управление

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

Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд.

Порядок выборов Президента Российской Федерации определяется федеральным законом.

Основные принципы проведения выборов Президента Российской Федерации:

- Президент Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;
- Участие гражданина Российской Федерации в выборах Президента Российской Федерации является свободным и добровольным;
- Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах Президента Российской Федерации, а также препятствовать его свободному волеизъявлению.

Гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования 18 лет, имеет право избирать Президента Российской Федерации, участвовать в выдвижении кандидатов на должность Президента Российской Федерации, предвыборной агитации, наблюдении за проведением выборов Президента Российской Федерации, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, а также в осуществлении других избирательных действий в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами.

Не имеет права избирать Президента Российской Федерации и быть избранным Президентом Российской Федерации, участвовать в иных избирательных действиях гражданин Российской Федерации, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда.

Гражданин Российской Федерации, в отношении которого вступил в силу приговор суда о лишении его права занимать государственные должности в течение определенного

Процедура осуществления выборов Президента Российской Федерации

В соответствии с Конституцией Российской Федерации выборы Президента Российской Федерации назначает Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования.

Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Если Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации не назначит выборы Президента Российской Федерации в соответствии с пунктом 2

Государственное и муниципальное управление

настоящей статьи, выборы назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией Российской Федерации во второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента Российской Федерации.

Решение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о назначении выборов публикуется не позднее чем через семь дней со дня истечения установленного пунктом 2 настоящей статьи срока официального опубликования решения о назначении выборов.

В случае прекращения Президентом Российской Федерации исполнения своих полномочий до истечения конституционного срока в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации не позднее чем через 14 дней со дня такого прекращения полномочий назначает досрочные выборы Президента Российской Федерации.

Днем голосования в этом случае является последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца со дня досрочного прекращения исполнения своих полномочий Президентом Российской Федерации. Решение о назначении досрочных выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Решение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о назначении выборов публикуется не позднее чем через семь дней со дня истечения установленного пунктом 4 статьи 5 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ срока официального опубликования решения о назначении досрочных выборов.

В случаях, предусмотренных пунктами 3, 4 статьи 5 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ, сроки осуществления избирательных действий, установленные настоящим Федеральным законом, сокращаются на одну четверть. При этом сроки в днях умножаются на три четвертых и округляются в сторону ближайшего целого числа; если после умножения получается число, дробная часть которого составляет половину целого числа, то оно округляется в большую сторону.

Если воскресенье, на которое должны быть назначены выборы Президента Российской Федерации, совпадает с днем, предшествующим нерабочему праздничному дню, или с нерабочим праздничным днем, или с днем, следующим за нерабочим праздничным днем, либо это воскресенье в установленном порядке объявлено рабочим днем, выборы назначаются на предшествующее воскресенье.

Если в период, когда указанные в пунктах 2-5 4 статьи 5 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ органы должны принять решение о назначении выборов Президента Российской Федерации, на всей территории Российской Федерации введено чрезвычайное или военное положение, днем голосования на выборах Президента Российской Федерации является первое или второе воскресенье по истечении трех месяцев после отмены действия чрезвычайного или военного положения.

Государственное и муниципальное управление

Кандидаты на должность Президента Российской Федерации (далее – кандидаты) могут быть выдвинуты политическими партиями, имеющими право в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» (далее – Федеральный закон «О политических партиях») принимать участие в выборах, в том числе выдвигать кандидатов (далее – политические партии), а также в порядке самовыдвижения. Гражданин Российской Федерации может выдвинуть свою кандидатуру при условии поддержки его самовыдвижения группой избирателей.

Гражданин Российской Федерации, замещавший должность Президента Российской Федерации и досрочно прекративший исполнение полномочий Президента Российской Федерации в случае отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности, не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с досрочным прекращением им исполнения своих полномочий.

Подготовка и проведение выборов Президента Российской Федерации, обеспечение реализации и защиты избирательных прав граждан и контроль за соблюдением указанных прав возлагаются на избирательные комиссии в пределах их компетенции, установленной настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами.

При подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации избирательные комиссии в пределах своей компетенции, установленной настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Вмешательство в деятельность избирательных комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается.

Нормативные акты и иные решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, а также решения других избирательных комиссий, принятые ими в пределах своей компетенции, установленной настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов, органов местного самоуправления, кандидатов, политических партий и иных общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей.

При подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации используется Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы» (далее – ГАС «Выборы»). Порядок использования ГАС «Выборы» определяется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 10 января 2003 года № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации

Государственное и муниципальное управление

«Выборы» (далее – Федеральный закон «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»).

Под предвыборной агитацией понимается деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации и имеющая целью по-

будить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, либо против кандидата, либо против всех кандидатов.

Государство обеспечивает гражданам Российской Федерации, политическим партиям, иным общественным объединениям свободу проведения предвыборной агитации в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами.

Зарегистрированным кандидатам гарантируются равные условия доступа к средствам массовой информации для проведения предвыборной агитации.

Финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов Президента Российской Федерации, осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании.

Подготовка и проведение выборов Президента Российской Федерации осуществляются открыто и гласно.

Нормативные правовые акты органов государственной власти и органов местного самоуправления, нормативные акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, касающиеся подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации, обеспечения избирательных прав граждан, официально опубликовываются (публикуются) в государственных и муниципальных периодических печатных изданиях.

Участие в выборах Президента Российской Федерации иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных организаций, международных организаций и международных общественных движений

Участие иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных организаций, международных организаций и международных общественных движений в осуществлении деятельности, способствующей либо препятствующей подготовке и проведению выборов Президента Российской Федерации, выдвижению, регистрации и избранию того или иного кандидата, не допускается.

Порядок участия иностранных (международных) наблюдателей в осуществлении наблюдения за подготовкой и проведением выборов Президента Российской Федерации устанавливается международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (с изменениями от 21 июля 2005 г.), иными федеральными законами.

При вступлении в должность Президент Российской Федерации приносит народу следующую присягу: «Клянусь при осуществлении полномочий Президента

Государственное и муниципальное управление

Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию

Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу».

Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Российской Федерации.

Президент Российской Федерации:

- назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации;
- имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации;
- принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации;
- представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации; ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;
- по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров;
- представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также кандидатуру Генерального прокурора Российской Федерации; вносит в Совет Федерации предложение об освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации; назначает судей других федеральных судов;
- формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом;
- утверждает военную доктрину Российской Федерации;
- информирует Администрацию Президента Российской Федерации;
- назначает и освобождает полномочных представителей Президента Российской Федерации;
- назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации;
- назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.
- назначает выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом;
- распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации;

Государственное и муниципальное управление

- назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом;
- вносит законопроекты в Государственную Думу;
- подписывает и обнародует федеральные законы;
- обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

Президент Российской Федерации может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и

органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Полномочия Президента Российской Федерации в отношении внешнеполитической деятельности государства:

- осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации;
- ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации;
- подписывает ратификационные грамоты;
- принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей.

Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации.

В случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент Российской Федерации вводит на территории Российской Федерации или в

отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

Режим военного положения определяется федеральным конституционным законом. Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

Президент Российской Федерации:

Государственное и муниципальное управление

- решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища;
- награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и высшие специальные звания;
- осуществляет помилование.

Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения. Указы и распоряжения Президента Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации.

Указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Согласно статье 91 Конституции РФ, Президент Российской Федерации обладает неприкосновенностью. Данная статья содержит краткую формулу, характеризующую неприкосновенность Президента РФ. В ней не приводится перечень случаев освобождения Президента от ответственности, ничего не говорится о процессуальной стороне решения вопросов неприкосновенности.

Анализ данной конституционной формулы и ее толкование в системе других норм Конституции и федеральных законов, раскрывающих содержание неприкосновенности должностных лиц государства – членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, а также судей, позволяют сделать заключение о ничем не ограниченной неприкосновенности Президента.

Неприкосновенность Президента выступает как правовая гарантия его деятельности на посту главы государства. Эта гарантия выходит за рамки общих принципов неприкосновенности личности, установленных Конституцией (ст. 22 и 23; см. конец раздела), носит публично-правовой характер и призвана обеспечить повышенную охрану Президента в силу осуществляемых им государственных функций.

Президента нельзя привлечь к уголовной и административной ответственности, подвергнуть мерам взыскания за административные правонарушения, задержать, арестовать, принудительно доставить для составления протокола или дачи свидетельских показаний, подвергнуть обыску, досмотру, иным мерам принудительного характера.

Неприкосновенность Президента не ограничивается личной неприкосновенностью. Она распространяется на занимаемые им жилые и служебные помещения, используемые личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие ему документы, вещи.

Неприкосновенность Президента не означает, однако, отсутствия его политической ответственности. Он может быть отрешен от должности согласно ст. 93 Конституции на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления и

Государственное и муниципальное управление

заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Федеральный Закон от 12 февраля 2001 г. № 12-ФЗ (СЗ РФ, 2001, № 7, ст. 617) распространяет режим неприкосновенности на Президента, прекратившего исполнение своих полномочий. Он не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за деяния, совершенные им в период исполнения полномочий Президента, а также задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу либо личному досмотру, если указанные действия осуществляются в ходе производства по делам, связанным с исполнением им полномочий Президента. При этом неприкосновенность распространяется на жилые и служебные помещения, транспортные средства, средства связи, принадлежащие Президенту документы и багаж, на его переписку.

Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должны быть приняты двумя третями голосов от общего числа в каждой из палат по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной Думы и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственно Думой. Решение Совета Федерации об отрешении Президента Российской Федерации от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным.

Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий, может быть лишен неприкосновенности в случае возбуждения уголовного дела по факту совершения тяжкого преступления. В процедуре лишения неприкосновенности участвуют Генеральный прокурор РФ, обе палаты Федерального Собрания. В рассмотрении вопроса на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания вправе участвовать Президент, в отношении которого внесено представление Генерального прокурора о лишении неприкосновенности. Постановление по данному вопросу принимает Совет Федерации Федерального Собрания РФ.

Президент Российской Федерации приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги и прекращает их исполнение с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным Президентом Российской Федерации.

Президент Российской Федерации прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности. При этом выборы Президента Российской Федерации должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий.

Во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации.

Государственное и муниципальное управление

Исполняющий обязанности Президента Российской Федерации не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации.

Президент Российской Федерации вступает в должность с момента принесения торжественной присяги и в обычных условиях прекращает осуществление своих полномочий с истечением срока, на который он был избран, в момент принесения присяги вновь избранным Президентом (см. комм. К ст.ст. 81, 82). Этим обеспечивается преемственность и непрерывность власти главы государства. При несовпадении четырехлетнего срока legislatury с реальным исполнением полномочий в связи с проведением досрочных выборов вновь избранный Президент РФ вступает в должность на тридцатый день со дня официального опубликования Центральной избирательной комиссией РФ общих результатов выборов.

Удостоверение об избрании Президентом Российской Федерации вручается на торжественной церемонии вступления Президента в должность.

Конституция РФ предусматривает следующие основания досрочного прекращения полномочий Президента: отставка, стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие Президенту полномочия, отрешение от должности.

Согласно Конституции, досрочное прекращение полномочий главы государства возможно лишь при обстоятельствах и при наличии гарантий, определенных самой Конституцией.

Гарантиями деятельности Президента РФ служат его неприкосновенность, правовые механизмы, обеспечивающие постоянность его функционирования в этом качестве, и непрерывность осуществления им своих полномочий.

Досрочное прекращение полномочий Президентом (не имея в виду отрешения от должности) и возложение им своих обязанностей временно на Председателя Правительства РФ подразумевают уход Президента с поста по собственной инициативе и при полной добровольности этого акта (исключая случаи объективной невозможности принятия самим Президентом такого решения).

Конституция не предоставляет Парламенту права решать вопросы, связанные с досрочным прекращением полномочий Президента, за исключением отрешения его от должности на основе ст. 93 Конституции. В процедуре отставки лишь Совет Федерации наделен Конституцией правом назначить выборы нового Президента в установленный ею срок.

Что касается Государственной Думы, то на практике ею принимаются постановления рекомендательного характера с предложением Президенту досрочно прекратить исполнение президентских полномочий, медицинскому центру – представить заключение палатам Федерального Собрания и Правительству РФ о состоянии здоровья действующего Президента, а также делаются соответствующие заявления в адрес Президента.

Государственное и муниципальное управление

Первый Президент РФ объявил о своей отставке и прекратил свои полномочия до истечения конституционного срока, издав Указ от 31 декабря 1999 г. № 1761 «Об исполнении полномочий Президента РФ», которым со ссылкой на ст. 92 Конституции возложил временное исполнение президентских полномочий на Председателя Правительства РФ. Одновременно был издан Указ, подписанный исполняющим обязанности Президента, в соответствии с которым Председатель Правительства приступил к временному исполнению полномочий

Президента РФ. Досрочные выборы нового Президента РФ были назначены Советом Федерации на 26 марта 2000 г., с тем, чтобы они состоялись не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения полномочий, как этого требует ч. 3 статьи 92 Конституции РФ.

Досрочное прекращение исполнения Президентом своих полномочий в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять их требует особой процедуры с целью

объективного установления фактической невозможности для Президента принимать решения, вытекающие из его конституционного статуса главы государства в соответствии с требованиями Конституции. Однако если процедура отрешения Президента от должности урегулирована в ст. 93 Конституции, то процедура отставки Президента, досрочного прекращения полномочий ввиду его нездоровья Конституцией не определена. Федеральные законы по рассматриваемым проблемам не приняты. Нормы ч. 2 и 3 статьи 92 Конституции РФ были истолкованы Конституционным Судом в следующей интерпретации:

Суд определил, что досрочное прекращение полномочий Президента в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия является элементом конституционного статуса Президента РФ.

Порядок досрочного прекращения полномочий должен исключать возможность превращения его в способ необоснованного отстранения Президента от должности, а тем более в неконституционный способ присвоения каким-либо органом или лицом властных полномочий Президента. Конституционный Суд указал, что порядок прекращения исполнения полномочий Президента РФ досрочно в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия определяется на основе требований Конституции и постановлений Конституционного Суда. Гарантии Президенту РФ, прекратившему исполнение

своих полномочий, и членам его семьи предусмотрены Федеральным законом от 12 февраля 2001 г. и изданным на его основе Постановлением Правительства РФ от 11 апреля 2001 г.

№ 286 (СЗ РФ, 2001, № 7, ст. 617; № 16, ст. 1613).

Временное исполнение обязанностей Президента Председателем Правительства РФ связано не только с конкретными случаями, предусмотренными в части 2 статьи 92 Конституции РФ, но, очевидно, и со всеми другими случаями, когда Президент не в состоянии выполнять свои обязанности. К их числу следует

Государственное и муниципальное управление

отнести не только исключительные обстоятельства, но и, например, болезнь Президента, не влекущую досрочного прекращения полномочий, а лишь их временное невыполнение.

Так, в 1996 г. на Председателя Правительства было возложено исполнение обязанностей Президента РФ в связи с проведением ему хирургической операции. При этом Указом Президента было определено, что эти обязанности осуществляются Председателем Правительства в полном объеме, включая полномочия по контролю за стратегическими ядерными силами и тактическим ядерным оружием, для чего ему будут переданы соответствующие технические средства («ядерная кнопка»).

Объем полномочий лица, исполняющего обязанности Президента, меньше, чем у самого Президента. Так, исполняющий обязанности Президента не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции. Ограниченное по времени исполнение обязанностей Президента Председателем Правительства продолжается соответственно до момента возвращения действующего Президента к исполнению своих обязанностей или до вступления в должность вновь избранного Президента РФ.

Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления и заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должны быть приняты двумя третями голосов от общего числа в каждой из палат по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной Думы и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой.

Решение Совета Федерации об отрешении Президента Российской Федерации от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным.

Будучи юридически дистанцирован от всех ветвей власти, Президент нормотворчеством, управляет, разрешает споры, осуществляет функции конституционного контроля. Реализуя полномочия по защите прав и свобод, глава государства взаимодействует с Правительством, федеральными судами, прокуратурой, правоохранительными органами, общественными объединениями.

При Президенте действует Комиссия по правам человека. Комиссия призвана содействовать совершенствованию государственного механизма обеспечения прав и свобод.

Государственное и муниципальное управление

Президент обязан добиваться того, чтобы Конституция и нормативные акты субъектов федерации полностью соответствовали Конституции страны, федеральному законодательству, задачам обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Конституционные полномочия гаранта прав и свобод человека и гражданина Президент реализует, используя свое право законодательной инициативы. Он также издает указы по защите правового положения личности в целом и отдельных групп населения, а также по обеспечению граждан всей полнотой личных, политических и социально-экономических прав.

Власть Президента ограничивается пределами Конституции. Многие россияне воспринимают обязанности Президента гарантировать Конституцию, права и свободы человека и гражданина достаточно широко. Часто они адресуют Президенту свои жалобы на решения, например, правоохранительных органов или даже приговоры судов. Однако Президент, исходя из конституционного принципа разделения властей, не имеет права подменять функции и полномочия этих органов.

Общие рамки полномочий Президента определяются принципом разделения властей и требованием Конституции, согласно которому указы и распоряжения Президента не должны противоречить Конституции и федеральным законам.

В соответствии со статьей 3 (часть 1) Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Президент Российской Федерации как глава государства получает свои властные полномочия в соответствии с Конституцией Российской Федерации от народа на основе свободных выборов. По Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации является постоянно действующим органом государственной власти и осуществляет свои полномочия как единоличный глава государства.

Конституция Российской Федерации устанавливает, что никто не может присваивать власть в Российской Федерации; захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону.

Раздел 2. Система федеральных органов государственной власти Российской Федерации

Тема 2.1. Законодательная власть в системе управления государством

Законодательная власть — это право и возможность принимать от имени народа или непосредственно народом — корпусом избирателей на референдуме общеобязательные правила (законы) — нормативные акты государственного значения, имеющие наиболее общий характер и высшую юридическую силу (среди них верховную юридическую силу имеет основной закон — конституция).

Законодательная власть рассматривается как выражение воли народа (хотя это не всегда так), его интересов, народного суверенитета. Поэтому законы имеют высшую юридическую силу и приоритет по сравнению с государственными актами исполнительной, судебной и иных ветвей власти. Акты президентов, правительств, судов не могут противоречить закону. Напротив, они основывают свою деятельность на нормах закона, применяют его. Лишь органы конституционного контроля (например, конституционные суды) могут лишить закон действия (хотя и не отменить его юридически), если признают, что закон противоречит конституции, т.е. основному закону, обладающему верховной юридической силой. В некоторых мусульманских странах (Иране, Пакистане и др.) закон также может быть лишен действия, если он противоречит Корану.

Органы законодательной власти осуществляют управление государством прежде всего путем принятия законов и иных правовых актов, а также путем формирования других органов государства и осуществления контроля за их деятельностью. Они действуют на разных уровнях. Есть общегосударственные законодательные органы, органы субъектов федерации и законодательные органы автономных образований, имеющих политический характер.

Органом законодательной власти является прежде всего *парламент*. Это обобщенное название однопалатного или, чаще, двухпалатного общегосударственного представительного органа. В очень редких случаях (в прошлом в ЮАР, Югославии) парламент состоял из большего числа палат (от трех до шести). В некоторых странах в доктрине используется триединое понятие парламента (в Великобритании — две палаты и монарх). Иногда парламентами называют также законодательные органы субъектов федераций, но обычно в данном случае используются термины «законодательное собрание», «легислатура». В России парламент — двухпалатное Федеральное Собрание.

Однопалатный парламент имеет разные названия (Всекитайское собрание народных представителей, Народное собрание в Египте, фолькетинг в Дании, риксдаг в Швеции). Одна из палат двухпалатного парламента называется обычно палатой депутатов (представителей), национальным собранием (в России —

Государственное и муниципальное управление

Государственная Дума), другая — сенатом (в федерациях иногда — советом союза), в России это Совет Федерации.

Как правило, парламент — единственный законодательный орган государства и орган *коллегиальный*. Свои решения он принимает на заседаниях. Так действует парламент и в России. Однако в некоторых странах в дополнение к парламенту или вместо него существуют другие законодательные органы. В тех мусульманских странах, где нет парламента, законодательствует *монарх* — король, эмир, султан (Саудовская Аравия, Катар, Оман) или *совет монархов* (эмиров) составных частей федерации (Объединенные Арабские Эмираты). Правда, юридически их акты называются обычно не законами, а низамами, поскольку считается, что все необходимые законы (кануны) содержатся в Коране.

Российский парламент — Федеральное Собрание — выполняет в системе государственного управления особые функции, причем, выполняя их, он может действовать только в совокупности обеих палат (например, принятие государственного бюджета) или в качестве одной палаты (например, только часть членов Центральной избирательной комиссии назначает Совет Федерации).

Парламент РФ осуществляет следующие функции.

Во-первых, парламент выполняет функцию представительства всего народа, это *орган народного представительства*, выражающий его суверенитет. Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации представляют различные социальные, национальные, профессиональные и другие слои населения и тем самым объединяют народ на базе выработки общих решений от его имени путем компромиссов и консенсуса.

Во-вторых, парламент выполняет *законодательную функцию*. Только он принимает законы: федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы о поправках к Конституции РФ (за исключением поправок к главам 1, 2 и 9, которые Федеральное Собрание изменять не вправе).

В-третьих, Федеральное Собрание, его палаты путем принятия законов и другими способами осуществляют решающее участие в *верховном руководстве* делами государства. Правда, ч. 3 ст. 80 Конституции РФ гласит, что Президент РФ «определяет основные направления внутренней и внешней политики государства», но она же устанавливает, что Президент делает это в соответствии с Конституцией и законами.

В-четвертых, Федеральное Собрание или та или иная его палата *формируют* или *участвуют* в формировании, роспуске, освобождении или отрешении от должности других высших и центральных органов, должностных лиц РФ и субъектов РФ. Парламент (Государственная Дума) дает (не дает) согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ, Совет Федерации назначает членов Конституционного Суда РФ, Государственная Дума может принять решение об отставке Правительства РФ (правда, Президент РФ вправе с этим не согласиться), Федеральное Собрание (участвуют обе палаты) может отрешить Президента РФ от должности, распустить путем принятия закона

Государственное и муниципальное управление

законодательное собрание субъекта РФ, если оно нарушает Конституцию РФ и федеральные законы и т.д.

В-пятых, парламент осуществляет в различных формах *парламентский контроль* в отношении органов исполнительной власти (сообщения министров на заседаниях палат, вопросы и запросы парламентариев и т.д.), в различных сферах общественной жизни, контроль за исполнением государственного бюджета (в частности, через формируемую парламентом Счетную палату и т.д.).

Аналогичные функции осуществляют в пределах своей территории *законодательные органы субъектов РФ*. Кроме того, они участвуют в решении *общефедеральных* вопросов (право законодательной инициативы в отношении федеральных законов, утверждение поправок к Конституции РФ, участие в подготовке международных договоров, если они затрагивают интересы данного субъекта РФ и т.д.).

Структура парламента. Федеральное Собрание РФ состоит из двух палат: Государственной Думы и Совета Федерации.

В первой из них — депутаты, избранные гражданами по одномандатным округам (225) и по партийным спискам (другие 225) сроком на 4 года¹.

В Совете Федерации 178 членов: по два от каждого субъекта РФ. Из них один член Совета Федерации назначен главой администрации субъекта РФ (президентом республики в составе РФ, губернатором и т.д.), другой избран законодательным собранием.

Совет Федерации распущен быть не может. Государственная Дума может быть распущена Президентом РФ с обязательным назначением новых выборов, если она отвергла три представленные по очереди Президентом кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ, в случае вотума недоверия, отказа в доверии Правительству РФ.

Члены Совета Федерации в любое время могут быть отозваны избравшим (назначившим) их органом. Депутаты Думы не могут быть досрочно отозваны избирателями.

Внутренняя структура палат парламента и порядок их деятельности определяются регламентами, принимаемыми каждой палатой для себя. В обеих палатах избираются председатель и его заместители, есть первый заместитель (они руководят заседаниями палат, аппаратом палат, представляют палату и т.д.), из числа руководителей палаты и лидеров фракций (Государственная Дума) или председателей комитетов, комиссий (Совет Федерации) создаются Советы палаты (они определяют очередность рассмотрения законопроектов, повестку дня и т.д.), постоянные комитеты и комиссии (они готовят вопросы к рассмотрению). В Государственной Думе есть также депутатские объединения (партийные фракции и депутатские группы), в Совете Федерации объединений нет.

Парламентарии пользуются правом законодательной инициативы, т.е. могут предложить свой проект закона, который палата (а именно — Государственная Дума) обязана рассмотреть. Они вправе присутствовать на заседании любой палаты парламента (и могут получить слово для выступления), вправе

Государственное и муниципальное управление

инициировать *парламентский* запрос (обращение от имени палаты к органам государства, местного самоуправления, предполагающее в течение 15 дней ответ, который оглашается на заседании палаты).

Парламентарии работают в своих избирательных округах или в тех субъектах Федерации, откуда они получили свою должность (члены Совета Федерации), или в тех, к которым он прикреплен партийным руководством (для депутатов Государственной Думы, избранных по спискам). Депутаты изучают поступившие к ним жалобы, заявления, принимают меры по защите законных прав и интересов граждан, ведут прием либо в приемной палаты, либо на месте (в округе, городе),

Парламентарий имеет обязанности, связанные с его участием в управлении государством. Каждый член парламента должен входить в состав постоянного комитета, постоянной комиссии и работать в них. Он должен присутствовать на заседаниях палаты, своего комитета, комиссии. Заседание палаты не может быть начато, если нет необходимого кворума (50% + 1 человек от списочного состава).

Согласно ст. 105 Конституции РФ, принятые Государственной Думой законы (по существу, законопроекты, законами они становятся позднее) направляются в Совет Федерации, который их одобряет или отклоняет.

Совет Федерации может не согласиться с любым законом, принятым Думой. Такое несогласие — это вето верхней палаты, которое она использовала крайне редко. В случае несогласия Совета Федерации у Думы по большинству законов (кроме федеральных конституционных законов и законов о поправках к Конституции) есть возможность преодолеть такое несогласие большинством в 2/3 голосов от списочного (конституционного) состава Думы, тогда закон становится им (после подписи Президента РФ) в редакции, принятой Думой.

Другие полномочия Совета Федерации включают вопросы, по которым решение может принять только он. Это:

1) *утверждение изменения границ между субъектами РФ*. Вопрос рассматривается после взаимного согласия субъектов, которые представляют в Совет Федерации текст соглашения, утвержденного их законодательными органами, и карту местности. Таких решений Совет Федерации принял несколько, в них речь шла о передаче некоторых населенных пунктов от одного субъекта Федерации к другому (Ивановская и Нижегородская области, Владимирская и Нижегородская области и др.);

2) *утверждение указов Президента РФ о введении военного или чрезвычайного положения*. Указ должен быть рассмотрен Советом Федерации не более чем в 72 часа с момента его представления в палату. Были случаи, когда указы о чрезвычайном положении не утверждались Советом Федерации (в 1995 г.). Указов о военном положении не было;

3) *решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами РФ*. Решение о направлении за пределы РФ военнослужащих для участия в миротворческой деятельности принимается Президентом РФ, а гражданского персонала (на добровольной основе) — Правительством РФ. Президент принимает решение о направлении воинских формирований на основе

Государственное и муниципальное управление

постановления Совета Федерации. Совет Федерации давал такое согласие на выделение воинских контингентов в состав сил ООН в количестве от 300 до 3616 человек в бывшую Югославию, Боснию и Герцеговину, Грузию, Косово;

4) *назначение выборов Президента РФ.* Совет Федерации должен назначить выборы на первое воскресенье после истечения конституционного срока, на который был избран Президент РФ. Срок от времени назначения до дня выборов должен быть не менее четырех месяцев. При досрочном прекращении полномочий Президента РФ Совет Федерации назначает досрочные выборы (не позднее чем через три месяца), что и имело место в результате отставки Б.Н. Ельцина 31 декабря 1999 г. (выборы были назначены на 26 марта 2000 г.). Во всех случаях, если Совет Федерации не назначит выборы, их назначает Центральная избирательная комиссия;

5) *отрешение Президента РФ от должности.* Это постановление принимается $2/3$ голосов Совета Федерации после получения из Государственной Думы принятого $2/3$ голосов постановления о выдвижении обвинения против Президента РФ и заключения Верховного Суда. Совет Федерации на своем заседании принимает решение о направлении этих документов в Конституционный Суд, а затем принимает решение;

6) *назначение на должность судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда.* В соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» 1996 г. (с поправками) и Регламентом Совета Федерации 2002 г. последний назначает председателя, его заместителей и членов Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда. Что же касается Конституционного Суда, то Совет Федерации назначает только членов, а Председателя, его заместителей и судью-секретаря Конституционный Суд избирает сам тайным голосованием из состава назначенных судей. Кандидатуры для назначения судебных органов представляет Совету Федерации Президент РФ или по его поручению полномочный представитель Президента РФ в палате. Назначение происходит путем тайного голосования в палате. Назначенным считается лицо, получившее большинство голосов от общего числа членов Совета Федерации. Если оно не будет получено, Совет Федерации образует группу из своих членов для проведения консультаций с Президентом или поручает такие консультации председателю Совета Федерации.

7) *назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ.* Кандидатура представляется Президентом РФ (по его поручению). При тайном голосовании для назначения необходимо большинство голосов от общего состава Совета Федерации, в ином случае должна быть представлена новая кандидатура (Президент РФ назначал и.о. Генерального прокурора и неоднократно представлял его на утверждение, но безуспешно). В 1999 г. Президент РФ временно отстранил Генерального прокурора от исполнения обязанностей, но Совет Федерации, трижды рассматривая представление Президента РФ об освобождении Генерального прокурора от должности, не принял такого решения (принял при представлении в четвертый раз в 2000 г.). В

Государственное и муниципальное управление

соответствии с Федеральным законом о прокуратуре (в редакции 1999 г.) Совет Федерации также назначает и освобождает от должности заместителей Генерального прокурора;

8) *назначение на должность и освобождение от должности заместителя председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.* Председатель и шесть аудиторов (всего их 12) назначаются на 6-летний срок. Председатель Счетной палаты должен иметь опыт профессиональной деятельности в области государственного управления, государственного контроля, экономики, финансов. Он и его заместители не могут быть в родственных отношениях с Президентом РФ, председателями Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства и еще с рядом должностных лиц. Порядок назначения аналогичен предыдущему. Председатель Счетной палаты, его заместители, аудиторы могут быть досрочно освобождены от должности голосами $\frac{2}{3}$ общего состава Совета Федерации (половина аудиторов, назначаемых Государственной Думой, освобождается досрочно ею в таком же порядке). Остальные случаи досрочного освобождения связаны с достижением 65-летнего возраста, признания судом невиняемым.

Счетная палата ежеквартально представляет Совету Федерации отчет о ходе исполнения федерального бюджета (это же делается по отношению к Государственной Думе), общие отчеты о работе, отчеты о результатах проверок. Совет Федерации, обсуждая эти отчеты, констатировал, что Правительство недостаточно реагирует на материалы проверок Счетной палаты, а аппарат Счетной палаты иногда используется для лоббирования частными группами и некоторыми фракциями в Государственной Думе;

9) *ратификация и денонсация международных договоров и международная деятельность.* Законы о ратификации международных договоров, принятые Государственной Думой, подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации. Они рассматриваются и принимаются по общей процедуре. Совет Федерации рассматривает различные вопросы внешней политики, принимает заявления и обращения (правда, в меньшем количестве, чем Государственная Дума). С соответствующими комитетами и комиссиями Совета Федерации согласовывается назначение дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях. Вопросы международного сотрудничества решаются обычно по согласованию с Государственной Думой;

10) *назначение на должность и освобождение от должности части членов (5 из 15 человек) Центральной избирательной комиссии.* Эти лица назначаются на 5-летний срок из числа кандидатур, предлагаемых законодательными и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ. Эта процедура является довольно сложной, включает несколько этапов, рейтинговое голосование и голосование по назначению (большинством голосов списочного состава Совета Федерации). Голосование по каждой кандидатуре производится отдельно. Если не будут получены голоса, необходимые для утверждения всех пяти кандидатов, предлагаются новые кандидатуры. Прежние кандидатуры вторично не рассматриваются (в 1995 г. Совет Федерации прямо отверг такую попытку).

Государственное и муниципальное управление

Досрочное освобождение членов ЦИК от должности происходит тайным голосованием. Необходимо большинство голосов от общего состава Совета Федерации;

11) Совет Федерации *вправе обращаться в Конституционный Суд* с запросами: о соответствии Конституции законов и иных нормативных актов; не вступивших в силу международных договоров; о толковании Конституции РФ; в связи с процедурой импичмента Президенту РФ. В большинстве случаев такие запросы должны делаться от имени Совета Федерации, в ряде случаев — от имени его руководителей, представителей хотя бы одного субъекта Федерации, 10 членов, пятой части членов Совета Федерации.

Поскольку Совет Федерации — бессрочно действующий орган (его состав обновляется в текущем порядке по мере избрания и назначения новых членов от субъектов РФ), то в данном случае не применяется понятие первого (организационного, конститутивного заседания, как это бывает в Государственной Думе после выборов, хотя и в Совете Федерации бывают заседания, на которых обновляется его руководство, заменяются председатели комитетов, избираются председатели вновь созданных комитетов и т.д.).

Совет Федерации собирается на весеннюю (25 января — 15 июля) и осеннюю (16 сентября — 31 декабря) сессии. Во время сессии проводятся заседания палаты, заседания комитетов и комиссий палаты, парламентские слушания, проводятся Дни Совета Федерации в субъектах РФ, члены Совета Федерации работают в субъектах РФ (для этого им предоставляется до 10 дней в месяц). Заседания Совета Федерации, на которых он одобряет (не одобряет) законы, принятые Государственной Думой, решает другие вопросы, проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц. Совет Федерации заседает в своей резиденции в Москве, на ул. Большая Дмитровка, 14, но могут проводиться и выездные заседания (проводилось заседание в Санкт-Петербурге). Вне своей резиденции Совет Федерации работает также во время совместных заседаний с Государственной Думой, для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ, выступлений глав иностранных государств (ст. 108 Конституции РФ), которые проводятся в Кремле.

Заседания правомочны в присутствии более половины членов Совета Федерации (проводится регистрация, перед голосованием может проводиться дополнительная регистрация). Заседания бывают очередными (в соответствии с графиком работы) и внеочередные, которые могут созываться по предложению Президента РФ, Председателя Совета Федерации, комитета или постоянной комиссии (по вопросам, отнесенным к их ведению), либо по предложению не менее одной трети от общего (списочного) числа членов Совета Федерации. Предложение комитета, комиссии также должно быть поддержано не менее одной пятой от списочного числа членов Совета Федерации. Инициаторы созыва внеочередного заседания должны представить в Совет Федерации обоснование для этого, проект повестки дня, проекты актов, которые могут быть приняты, и др.

Государственное и муниципальное управление

Заседания Совета Федерации — открытые. Закрытые заседания проводятся по предложению Президента РФ, Председателя Правительства РФ, лица, председательствующего на заседании палаты, комитета, комиссии, группы членов Совета Федерации (не менее 25 человек). Без специального приглашения на открытых и закрытых заседаниях вправе присутствовать депутаты Государственной Думы, члены Правительства, члены Конституционного Суда РФ, судьи Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда и др. Представители средств массовой информации могут присутствовать на открытых заседаниях при условии их аккредитации в Совете Федерации. На заседаниях запрещается использование средств телефонной связи, радиосвязи, на закрытых заседаниях также средств фото- и видеотехники, звукозаписи.

На заседаниях возможны следующие основные виды выступлений: доклад, содоклад, заключительное слово докладчика, заключительное слово содокладчика, выступление кандидата на выборную должность, выступления в прениях, по обсуждаемой кандидатуре, по мотивам голосования, по порядку ведения заседания, возможны предложения, справки, информация, заявление, обращение и др. Регламент устанавливает продолжительность каждого из этих видов выступлений (в диапазоне от одной минуты (выступление по мотивам голосования) до 15 минут (доклад)). Нельзя выступать без разрешения председательствующего, отклоняться от темы, употреблять грубые выражения, призывать к насильственным действиям. В случае нарушений председательствующий делает предупреждение, а при повторении — отключает микрофон. Члены Совета Федерации вправе распространять на заседании материалы, подписанные ими и относящиеся к обсуждаемым вопросам.

Для участия Совета Федерации в управлении государством важное значение имеет «правительственный час». Он проводится в первый день очередного заседания Совета Федерации в 12 часов 30 минут. На нем заслушиваются не более двух вопросов. Вопросы формулируются заранее в письменном виде, а подготовка проведения «правительственного часа» возлагается на какой-либо комитет (постоянную комиссию). Для ответа на вопросы могут быть приглашены члены Правительства РФ, Генеральный прокурор, Председатель Центрального банка, Председатель Центральной избирательной комиссии, руководители других федеральных органов, органов субъектов Федерации и местного самоуправления. Решение о приглашении принимается большинством голосов от общего состава Совета Федерации. Инициатор приглашения может выступить по ответу (не более 5 минут). Членами Совета Федерации могут быть заданы дополнительные вопросы устно, прения по ним не открываются.

По итогам ответов Совет Федерации может принять постановление, обращение, рекомендации (в том числе в форме выписки из протокола) к Президенту РФ, Правительству РФ, дать поручение Счетной палате, комитету Совета Федерации или решить учесть информацию. Совет Федерации не может принимать решения о вотуме доверия или недоверия Правительству или членам Правительства. Ежегодно в рамках «правительственного часа» рассматриваются

Государственное и муниципальное управление

около 10 вопросов, в большинстве о проблемах экономического и социального развития страны.

Совет Федерации по вопросам своего ведения может проводить открытые и закрытые *парламентские слушания*. Они имеют своей целью привлечь внимание палаты, органов государства, а иногда и общественности страны к актуальным проблемам, содействовать выработке позиции палаты по этим вопросам. Парламентские слушания в Совете Федерации проводятся по инициативе Председателя Совета Федерации, Совета палаты, комитетов, комиссий, группы членов Совета Федерации не менее 15 человек. Организационное проведение слушания возлагается на соответствующий комитет. Члены Совета Федерации, средства массовой информации оповещаются о предстоящих открытых слушаниях не позднее чем за 10 дней. Утверждаются список приглашенных лиц; члены Совета Федерации, полномочный представитель Президента РФ, многие руководители центральных федеральных органов, руководители законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ вправе присутствовать на всех слушаниях, в том числе закрытых (например, касающихся вопросов государственной тайны).

Парламентские слушания начинаются кратким вступительным словом председательствующего (обычно заместитель Председателя Совета Федерации или председатель комитета Совета Федерации), затем выступает представитель комитета, ответственного за проведение слушаний, или приглашенное для доклада лицо, после чего слово для выступления имеют члены Совета Федерации, приглашенные лица. Могут быть заданы вопросы докладчику, приглашенным экспертам. По результатам слушаний могут быть приняты рекомендации и иные документы, утверждаемые Советом Федерации, Советом палаты либо комитетом, ответственным за слушания. Обязательного характера эти решения не имеют. Ежегодно проводится около 15 парламентских слушаний.

Комитеты Совета Федерации проводят также «круглые столы», конференции, семинары по актуальным вопросам.

Принятие решений Советом Федерации осуществляется путем открытого или тайного голосования с использованием электронной системы или бюллетенями. Открытое голосование может быть поименным (каждый член Совета Федерации заявляет, за какое предложение он голосует). По существу обсуждаемых вопросов решение считается принятым, если за него голосовало более половины от общего числа членов Совета Федерации. По некоторым вопросам (поправки к Конституции, отрешение Президента от должности и др.) требуется квалифицированное большинство ($\frac{2}{3}$ или иное) голосов. По процедурным вопросам (в том числе о выборе способа голосования) решение принимается голосами более половины членов Совета Федерации, присутствующих на заседании, но не менее 46 (с 1999 г.). Голосование может быть также количественным, рейтинговым, альтернативным. Количественное представляет собой выбор варианта: «за», «против», «воздержался». Рейтинговое проводится одновременно по нескольким вопросам (кандидатурам), и результаты их

Государственное и муниципальное управление

сопоставляются, проходит вариант, собравший больше голосов. Альтернативное голосование — выбор лишь одного варианта из предложенных решений.

Компетенция Государственной Думы определена Конституцией РФ, некоторыми актами текущего законодательства. К ее полномочиям относятся:

1) *принятие законов*. Это главное полномочие Государственной Думы. Свои важнейшие решения она, как правило, облекает в форму законов;

2) *финансовые полномочия*. К их числу относятся: ежегодное утверждение государственного бюджета (в отличие от иных законов он Принимается в четырех чтениях), единого социального фонда, федеральных налогов и сборов, финансовых законов и др. Государственная Дума утверждает ежегодно отчет Правительства об исполнении государственного бюджета. Принимались также законы об изменении государственного бюджета в ходе его выполнения из-за возникших кризисных условий;

3) *дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ*. Государственная Дума должна рассмотреть кандидатуру в течение семи дней со дня внесения ее Президентом РФ или его полномочным представителем в Государственную Думу. Претендент на эту должность должен явиться в Думу и ответить на вопросы депутатов (не более 30 минут). Затем представители фракций и депутатских групп (но не любые депутаты) высказываются «за» или «против» кандидатуры. Решение о даче согласия принимается тайным голосованием или открытым голосованием, если за это выскажется большинство депутатов. Если кандидат будет отклонен Думой, Президент в течение недели представляет вторую кандидатуру, а если и эта будет отклонена — третью (также в течение недели). После трехкратного отклонения представленных кандидатур Президент назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы в нее. Конституционный Суд в постановлении 1998 г. указал, что можно трижды представлять не обязательно новые кандидатуры, а одну и ту же кандидатуру. Однако, как представляется, такие поступки будут свидетельствовать или о желании Президента РФ оказать давление на Думу (что и было осуществлено при трехкратном представлении кандидатуры СВ. Кириенко в 1998 г., утвержденной в третий раз), либо о нежелании Президента РФ с ней сотрудничать и добиться ее роспуска;

4) *решение вопроса о доверии (недоверии) Правительству*. Вопрос о доверии ставит само Правительство (его Председатель). Если решение о доверии не принимается (не получает большинства голосов от общего состава Думы), ставится другое предложение — о недоверии. Если и оно не принимается (не получает такого же большинства), вопрос с обсуждения снимается. Правительство остается. Правительство РФ может ставить вопрос о доверии и вне связи с вопросом о недоверии, по своей инициативе.

Вопрос о недоверии ставится не по инициативе Правительства (как вопрос о доверии), а по инициативе Думы: группы депутатов численностью не менее одной пятой от общего числа (т.е. 90 человек). Вопрос о недоверии рассматривается Думой в течение недели после его внесения. Председатель Правительства (его

Государственное и муниципальное управление

заместитель) может выступить в Думе в связи с постановкой вопроса о недоверии, задаются вопросы, происходит обсуждение (преимущественное право на выступление принадлежит представителям депутатских объединений). Постановление о недоверии Правительству может быть принято открытым или тайным голосованием большинством голосов от общего числа членов палаты. В случае выражения недоверия Президент РФ может уволить Правительство в отставку, а может не делать этого. Если в течение трех последующих месяцев будет вынесен второй вотум недоверия, Президент РФ обязан либо уволить Правительство в отставку, либо распустить Думу. Случаев выражения двукратного недоверия не было.

Вопрос о доверии или недоверии относится только к Правительству в целом. Он не может быть поставлен в отношении отдельных министров, хотя Государственная Дума принимала постановления, рекомендующие Президенту РФ уволить некоторых министров (он этого не делал). На практике постановление о недоверии Правительству РФ было выражено один раз — в 1995 г. (Председатель Правительства В.С.Черномырдин). В ответ Правительство РФ поставило в Думе вопрос о доверии. Отказ в нем мог повлечь роспуск Государственной Думы. Этот вопрос не голосовался. Был достигнут компромисс: если второй раз вопрос о вотуме недоверия по предварительным подсчетам не наберет необходимого числа голосов, Правительство РФ отзывает из Думы свое предложение о доверии. Так и произошло;

5) *назначение на должности и освобождение от должностей некоторых высоких должностных лиц* (Председателя Центрального банка РФ, Председателя Счетной палаты и половины ее аудиторов, Уполномоченного по правам человека), пятую часть членов Центральной избирательной комиссии. Кандидатура Председателя Центрального банка представляется Президентом РФ, Председатель Счетной палаты и половина ее аудиторов назначаются Государственной Думой по рекомендации ее комитета по бюджету, Уполномоченный по правам человека назначается после рейтингового голосования по кандидатурам, когда часть кандидатов отсеиваются. Для назначения необходимо большинство голосов от общего (списочного) состава Думы. Назначение Уполномоченного по правам человека имело место дважды (в 1994 и 1998 гг.), смещение - один раз (в 1995 г.). После рейтингового голосования назначаются также члены Центральной избирательной комиссии;

6) *объявление амнистии*. Это полное или частичное освобождение от наказания лиц, совершивших уголовное преступление, замена наказания более мягким, снятие судимости с отбывших наказание. Государственная Дума объявляла амнистию своими постановлениями более 10 раз;

7) *выдвижение обвинения против Президента РФ для его отрешения от должности*. Предложение о выдвижении обвинения может быть внесено не менее чем третьей частью депутатов (150 человек). Оно должно содержать конкретные указания на признаки преступления. Далее избирается специальная комиссия (15 членов), ее председателя избирает Государственная Дума путем открытого

Государственное и муниципальное управление

голосования. Члены комиссии избираются общим списком по представлению депутатских объединений (они должны быть представлены в комиссии пропорционально). Специальная комиссия проверяет обоснованность обвинения (истребует материалы, приглашает на свои заседания различных лиц, привлекает экспертов и т.д.) и формулирует обвинение. Затем представитель комиссии делает доклад на заседании Государственной Думы. Решение о выдвижении обвинения должно быть принято Думой $2/3$ голосов. В мае 1999 г. обвинение было выдвинуто против Президента РФ Б.Н.Ельцина, но ни один из пяти пунктов не получил $2/3$ голосов;

8) *внешнеполитические полномочия*. Государственная Дума рассматривает внешнеполитические вопросы в связи с обращениями Президента РФ, докладами Правительства, по инициативе комитетов палаты, по собственной инициативе. Она принимает много обращений и заявлений, выражающих позицию Думы по различным международным вопросам, по вопросам внешней политики РФ;

9) *обращение в Конституционный Суд*. Государственная Дума от своего имени или по крайней мере пятая часть депутатов вправе обращаться с запросами в Конституционный Суд о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Правительства, нормативных актов субъектов РФ и некоторых других правовых документов.

Основные полномочия Государственная Дума осуществляет на пленарных заседаниях во время сессий (весенней — с 12 января по 20 июня и осенней — 1 сентября — 25 декабря). На практике, поскольку депутаты не успевали завершить рассмотрение законопроектов, сроки сессий часто продлевались (например, в 2001 г. до 14 июля). Заседания палаты открыты, они освещаются средствами массовой информации. Решение о закрытом заседании принимается большинством голосов от общего числа. На открытых и закрытых заседаниях могут присутствовать Президент РФ, полномочный представитель Президента в Государственной Думе, члены Совета Федерации, члены Правительства и др. Статс-секретари (заместители руководителей федеральных органов исполнительной власти), представляющие свои министерства и ведомства, могут присутствовать на открытых заседаниях, а на закрытых — по специальным пропускам. На заседаниях ведутся протоколы и стенограммы, при открытом заседании они публикуются.

Сессия складывается из разных форм деятельности палаты: пленарных заседаний, заседаний Совета Государственной Думы, заседаний комитетов и комиссий, работы депутатов в комитетах и комиссиях, во фракциях и депутатских группах, а также с избирателями. Все эти мероприятия расписаны парламентом по дням недели, существует график.

Первоочередному рассмотрению на заседании подлежат вопросы, включенные в повестку дня, но не рассмотренные на предыдущем заседании; послания Президента РФ; законопроекты, внесенные Президентом РФ или Правительством РФ в качестве срочных; проекты федеральных законов о бюджете и бюджетной системе; о доверии Правительству и др.

Помимо обсуждения законопроектов, порядка дня на заседаниях Думы осуществляются другие мероприятия, о которых говорилось выше: вопросы и запросы депутатов, парламентские запросы (от имени палаты), «правительственный час», рассматривается вопрос о доверии и недоверии Правительству, есть час заявлений депутатов, проводятся парламентские слушания и др.

Тема 2.2. Исполнительная власть в системе управления государством

Принятые парламентом законы, указы главы государства, решения судов необходимо исполнять. Для этого создаются специальные *органы исполнительной власти*. Они ведут огромную повседневную работу по исполнению правовых актов, проводят организационные и иные мероприятия (например, в соответствии с законом о государственной границе создают систему ее охраны, законодательство о массовых демонстрациях требует от исполнительных органов устанавливать маршрут движения, закон о партиях — вести реестр политических партий и т.д.). Делая это, они применяют распоряжения, сами издают правовые акты (в том числе нормативные) в пределах своих полномочий. Поэтому нередко говорится об исполнительно-распорядительной деятельности.

Конституция РФ гласит: «Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации». Правительство РФ не единственный, а высший орган исполнительной власти. Исполнительную власть Федерации — *федеральную исполнительную власть* осуществляют многие другие органы, в том числе центральные органы исполнительной власти, министерства и ведомства и их делегатуры (управления, отделы на местах), нижестоящие административные федеральные органы, но они действуют в конечном счете по поручению Правительства (некоторые органы — Президента РФ). В отдельных субъектах РФ существуют свои правительства (Татарстан, Москва, Нижегородская область, Ставропольский край и др.), в других исполнительной властью наделены главы администраций (президенты республик в составе РФ, губернаторы и др.), иногда — администрация субъекта Федерации, возглавляемая губернатором. Они осуществляют *исполнительную власть субъекта Федерации*. Вместе с тем, согласно ч. 2 ст. 77 Конституции РФ, в пределах ведения РФ и совместного ведения РФ и ее субъектов все органы исполнительной власти (федеральные и субъектов РФ) «образуют единую систему органов исполнительной власти». По указанным предметам ведения эти органы находятся в иерархическом соотношении, образуют *исполнительную вертикаль*. Конституции республик в составе РФ, уставы других субъектов РФ воспроизводят положение Конституции РФ о единой системе исполнительной власти (Калмыкия, Московская область и др.). В результате создается хотя и сложная, но *целостная система* органов исполнительной власти.

Государственное и муниципальное управление

Органы исполнительной власти Федерации и ее субъектов находятся в тесной «организационно-правовой связи. Федеральное правительство координирует работу органов исполнительной власти субъектов РФ, а федеральные министерства и ведомства взаимодействуют с аналогичными структурами в системе исполнительной власти субъектов. Единство исполнительной власти, однако, *не является абсолютным*. Поэтому конституции и уставы субъектов РФ иногда уточняют: органы исполнительной власти субъекта входят в единую систему в части осуществления полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст. 53 Устава Оренбургской области), так как исключительные полномочия РФ (предметы ведения) осуществляют федеральные органы, а исключительные полномочия субъекта РФ (предметы ведения) — органы субъекта. Федеральные исполнительные органы не могут выходить за эти рамки и нарушать предусмотренные Конституцией РФ права ее субъектов (их исключительные полномочия в форме «остаточной» компетенции). В сфере исключительных полномочий субъектов РФ необходимое единство действий органов исполнительной власти обеспечивается не директивными указаниями федеральных органов, а в результате реализации принципа верховенства федерального права, верховенства Конституции РФ.

Все органы и должностные лица огромного аппарата исполнительной власти, осуществляющие ее на основе *делегирования* от Правительства РФ (в определенных случаях — от Президента РФ) или от других высших органов государственной власти в субъектах РФ (в сфере исполнительной власти субъектов РФ), должны действовать на основе закона и в соответствии с указаниями вышестоящих органов. Вместе с тем они обладают *дискреционными полномочиями*: правом принимать решения по своему усмотрению, но в пределах закона.

Правительство РФ состоит из Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. Министрами являются не только лица, возглавляющие министерства. Главы некоторых федеральных ведомств (например, Федеральной службы безопасности) тоже имеют ранг федерального министра и входят в состав Правительства РФ с правом решающего голоса на его заседаниях.

Правительство — орган *коллегиальный*. Свои решения оно принимает на заседаниях (возможны и другие формы, о которых говорится ниже, но важные решения принимаются только на заседаниях). Поскольку Правительство РФ представляет собой коллектив, то возможно принятие им решений большинством голосов (это часто бывает за рубежом, особенно в коалиционных правительствах нескольких партий). Юридически Председатель Правительства РФ (премьер-министр) — первый среди равных, но на практике голосование проводится очень редко. Мнение премьер-министра имеет решающее значение. К тому же министры назначаются Президентом РФ после заслушивания мнения премьера и во многом зависят от него.

Государственное и муниципальное управление

Структуру Правительства, его персональный состав определяет Президент РФ при консультациях с назначенным ранее Председателем Правительства. В ходе консультаций возникают разные мнения (особенно это относится к персональному составу), но решающее значение имеет слово Президента РФ.

Председатель Правительства ведает организацией работы Правительства, представляет Правительство внутри и вне страны, ведет заседания Правительства, подписывает акты Правительства, представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, назначении и освобождении заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, наложении на них дисциплинарных взысканий (взыскания налагает Президент РФ). Председатель Правительства распределяет обязанности между своими заместителями. Он обязан систематически информировать Президента РФ о работе Правительства.

Заместители Председателя Правительства участвуют в выработке и реализации политики Правительства, подготовке и исполнении его решений, координируют и контролируют работу групп министерств.

Федеральные министры участвуют в подготовке решений Правительства, их принятии, исполняют их, руководят соответствующими федеральными органами исполнительной власти. В некоторых составах Правительства РФ были и есть «министры без портфеля» (как правило, один), если они имели звание «федеральный министр». Если они не имеют такого звания (теперь — министр РФ по вопросам социально-экономического развития Чечни, министр РФ по национальным отношениям), то в состав Правительства не входят, на заседаниях присутствуют по приглашению с правом совещательного голоса. Они не руководят какими-то министерствами, другими органами исполнительной власти, а в основном оказывают помощь Председателю Правительства, выполняют его поручения, а главное, занимаются координационной работой в сфере своей деятельности.

Наряду с федеральными министерствами есть также другие центральные органы государственного управления. Их обобщенно называют ведомствами. Это государственные комитеты (например, Государственный таможенный комитет), федеральные службы (Федеральная служба безопасности), федеральные агентства (Российское агентство по обычным вооружениям), федеральные комиссии (Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг), федеральные надзоры (Федеральный горный и промышленный надзор), иные органы, например, Главное управление специальных программ Президента РФ. Их руководители могут входить в состав Правительства, если имеют ранг федерального министра (например, директор Федеральной службы безопасности), а чаще — не имеют ранга министра и не входят в Правительство (например, руководители Федеральной пограничной службы, Российского авиационно-космического агентства, Государственного комитета по рыболовству, Федерального надзора по ядерной и радиационной безопасности).

Государственное и муниципальное управление

В заседаниях Правительства по приглашению его Председателя могут участвовать руководители других центральных органов, приглашенные лица. Однако они имеют лишь совещательный голос и не участвуют в принятии решений.

В составе Правительства действует более специализированный орган — *президиум Правительства*, в который входят Председатель Правительства, его заместители, иногда — некоторые ведущие министры, а также руководитель аппарата Правительства. Конкретный состав президиума Правительства определяется постановлением Правительства. Президиум вправе принимать решения от имени Правительства по некоторым вопросам.

Из состава членов Правительства образуются также *комиссии и советы*, объединяющие группу министров, близких по профилю работы (комиссии по внешней политике, по экономике, по координации соглашений о разделе продукции, по вопросам Содружества Независимых Государств и др.). Есть межведомственные комиссии (например, по финансовому оздоровлению сельскохозяйственных производителей). Иногда создаются временные комиссии (например, Комиссия по оперативным вопросам, в кризисных условиях создавался оперативный штаб Правительства для стабилизации экономического положения). Председателем некоторых наиболее важных комиссий может быть Председатель Правительства, другими руководят его заместители.

Процедура формирования Правительства начинается с того, что Президент, РФ выбирает по своему усмотрению кандидатуру Председателя Правительства и вносит эту кандидатуру на рассмотрение Государственной Думы для получения *согласия*. Государственная Дума рассматривает представленную кандидатуру в течение недели. Согласие Думы выражается тайным или открытым голосованием, необходимо получить большинство голосов от общего состава. После трехкратного отклонения представленных кандидатур (кандидатуры) Президент назначает Председателя Правительства по своему усмотрению, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы в Думу. На практике имело место согласие Думы и назначение премьер-министра с первого предложения Президента, было — с третьего (1998 г.), трехкратный отказ не имел места.

После получения согласия Думы Президент РФ назначает Председателя Правительства, который в течение недельного срока представляет ему предложения о структуре Правительства (перечень министерств, ведомств) и, как это сложилось на практике, кандидатуры конкретных лиц. Хотя кандидатуры на должность заместителей Председателя Правительства и федеральных министров предлагает премьер-министр, решающее слово принадлежит Президенту РФ. Назначения производит он, издавая указ о составе Правительства РФ.

Существуют различные основания прекращения полномочий Правительства, в том числе:

1) оно *слагает полномочия* перед вновь избранным Президентом РФ в день вступления его в должность. Президент может сохранить прежний состав

Государственное и муниципальное управление

Правительства, но юридически создается новое Правительство с применением указанных выше процедур;

2) Правительство подает *в отставку*, о чем объявляет Председатель Правительства. Инициатива отставки исходит от самого Правительства;

3) решение об отставке Правительства может принять Президент РФ по своей инициативе (ч. 2 ст. 117 Конституции РФ), что означает *увольнение* Правительства в отставку Президентом РФ. Президент РФ отправляет в отставку премьер-министра, но это означает и увольнение всего Правительства;

4) оно может быть *уволено* в результате двойного *вотума Недоверия* или однократного *отказа в доверии*, что происходит путем голосования в Государственной Думе (необходимо большинство голосов от общего состава). Президент РФ обязан объявить об отставке Правительства либо распустить Государственную Думу с назначением новых выборов. Если Дума отказывает в доверии Правительству по его инициативе, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства либо распускает Думу с назначением новых выборов. Распускать Государственную Думу без назначения даты выборов нельзя;

5) Правительство может прекратить свои полномочия по инициативе Председателя Правительства. Он может подать Президенту РФ *заявление о невозможности исполнения своих полномочий* (основания могут быть самыми разными: болезнь, ситуация, сложившаяся в Правительстве, и др.). Прекращение полномочий Председателем Правительства одновременно означает отставку Правительства.

Среди перечисленных оснований использовались два: выборы Президента РФ (в том числе досрочные) и увольнение Правительства в отставку в результате увольнения Президентом РФ Председателя Правительства (использовалось в 1998—1999 гг. несколько раз). Дума выражала недоверие Правительству, но лишь однократно, что не повлекло за собой юридических последствий.

Во всех случаях прекращения полномочий Правительства оно по поручению Президента РФ продолжает действовать до создания нового Правительства.

Заместители Председателя Правительства и министры также могут подать в отставку. Она принимается Президентом, уведомлять Государственную Думу не требуется. Президент РФ назначает на место ушедших в отставку новых членов Правительства.

Правительство РФ, управляя страной, осуществляет следующие функции. Во-первых, Правительство действует как высший орган исполнительной власти, ему подчинены другие центральные федеральные исполнительные органы государственной власти (за исключением подчиненных непосредственно Президенту РФ) и в конечном счете — все другие федеральные исполнительные органы. Правительству РФ подчинены также исполнительные органы субъектов РФ по вопросам исключительных предметов ведения Федерации и по вопросам совместного ведения Федерации, субъектов РФ. Во-вторых, Правительство РФ обеспечивает координацию и единство деятельности органов исполнительной

Государственное и муниципальное управление

власти. В том числе оно координирует деятельность министерств и ведомств, непосредственно подчиненных Президенту РФ. В-третьих, Правительство РФ осуществляет непосредственную управленческую деятельность на территории всей страны. Оно вправе принимать постановления общего характера, обязательные для физических и юридических лиц. Постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в Российской Федерации (ч. 2 ст. 115 Конституции РФ).

Правительство РФ обладает широкими полномочиями в различных сферах общественной жизни. Оно может делегировать исполнение части своих полномочий отраслевым федеральным органам исполнительной власти (министерствам и др.), если эти полномочия не относятся к исключительным полномочиям Правительства. По соглашениям (договорам) с органами исполнительной власти и субъектов РФ Правительство может передавать последним часть своих полномочий, а органы исполнительной власти субъектов РФ — передавать Правительству РФ долю своих полномочий. Однако и то, и другое возможно, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. В течение нескольких лет после принятия Конституции РФ таких соглашений о взаимном делегировании полномочий между различными органами исполнительной власти Федерации и ее субъектов было подписано более 500. Затем эта практика прекратилась.

Полномочия Правительства РФ закреплены в Федеральном конституционном законе о Правительстве 1997 г. В нем содержится детальный перечень полномочий Правительства по нескольким направлениям, включающий около 80 пунктов.

В сфере обеспечения прав и свобод личности, выполнения гражданином своих *конституционных обязанностей, законности и охраны общественного порядка* Правительство осуществляет меры, направленные на обеспечение безопасности личности, законности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями; разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров и материально-технической базы правоохранительных органов, по обеспечению деятельности органов судебной власти. Правительство не устанавливает своими актами основные права и обязанности граждан, основы законности, порядок деятельности судов. Это делает парламент. Главное направление деятельности Правительства в этой сфере — *обеспечительное*.

В сфере *экономики* Правительство осуществляет общее регулирование экономических процессов и управляет государственным сектором экономики, федеральной государственной собственностью. Оно обеспечивает единство экономического пространства, единую финансовую политику, свободу экономической деятельности, прогнозирует социально-экономическое развитие страны, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики, разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет, обеспечивает его исполнение и представляет Думе отчет

Государственное и муниципальное управление

об этом, управляет государственным внутренним и внешним долгом России, принимает меры по защите отечественных товаропроизводителей, охране природы и др. Главное направление деятельности Правительства в этой сфере — создание условий для *функционирования* экономики и ее *регулирование*.

В *социальной* сфере Правительство обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности, принимает меры по реализации трудовых прав граждан, разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает реализацию этих программ, обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики, принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия в стране, разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки, в том числе обеспечивает поддержку фундаментальной науки, приоритетных направлений прикладной науки, обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования и др. Основным направлением деятельности Правительства в этой сфере является *государственная поддержка*.

В сфере *духовной* жизни общества Правительство обеспечивает условия для идеологического плюрализма, оказывает поддержку передовым идеям, но пресекает разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни, политический экстремизм. Основными направлениями деятельности Правительства в этой сфере являются *стимулирование* (по отношению к плюрализму мнений и прогрессивным идеям) и *контроль* за соблюдением Конституции и законов РФ.

В сфере *обороны, государственной безопасности, внешней политики и международных отношений* Правительство осуществляет меры по обеспечению обороны и государственной безопасности (эти меры Правительство осуществляет под руководством Президента РФ), организует оснащение вооружением и военной техникой, материальными средствами и услугами Вооруженных Сил РФ, других войск и военных формирований, обеспечивает функционирование военного производства. Правительство обеспечивает реализацию внешней политики Российской Федерации, представительство РФ в иностранных государствах и международных организациях, в пределах своих полномочий заключает международные договоры, обеспечивает выполнение международных обязательств России и наблюдает за выполнением международных договоров другими участниками, разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного сотрудничества и др. Основными направлениями деятельности Правительства в данной сфере являются *прямое управление* и *контроль*.

Осуществляя свои полномочия, Правительство РФ принимает множество правительственных программ по самым разным вопросам (в сфере образования,

Государственное и муниципальное управление

здравоохранения, транспорта и т.д.). Они имеют в основном ориентирующий характер, но в них часто содержатся и конкретные обязывающие положения.

Для осуществления полномочий Правительства РФ ему предоставлено право *законодательной инициативы* по всем вопросам, включая изменение Конституции РФ. Законопроекты, подготовленные от имени Правительства, вносятся в Государственную Думу только по его решению. Лишь Правительство может вносить законопроект о государственном бюджете. В Правительство направляются все законопроекты и поправки к ним, поступающие в палаты Федерального Собрания, и оно вправе направлять в Совет Федерации и Государственную Думу *официальные отзывы* на рассматриваемые законопроекты и предложения о их изменениях. Эти отзывы Правительства подлежат обязательному оглашению в Совете Федерации и Думе (обычно — на заседаниях соответствующих комитетов, готовящих к слушанию законопроекты).

Правительство имеет право и обязано давать свои *заключения* на законопроекты, имеющие финансовый характер. Без его заключений такие законопроекты парламент рассматривать и, следовательно, принимать не может. Это относится к законопроектам о введении или отмене налогов, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, ко всем законопроектам, предусматривающим расходы за счет федерального бюджета. Председатель и члены Правительства вправе *присутствовать* на любых *заседаниях* палат, их комитетов и комиссий и имеют право быть выслушанными. Им предоставляется слово для первоочередного выступления.

В случае постановки депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации вопросов, касающихся деятельности Правительства, его Председателя, членов, они имеют право получить *разъяснения* о причинах постановки таких вопросов и должны быть приглашены на обсуждение.

Основные вопросы деятельности Правительства могут быть решены им только *коллективно*, на заседаниях. *Исключительно на заседаниях* Правительства принимаются решения о внесении в Государственную Думу законопроектов, в частности, о представлении в Государственную Думу проекта федерального бюджета и отчета о его исполнении, государственных бюджетов внебюджетных фондов (социального и др.); проектов, связанных с созданием свободных экономических зон, и др. На заседаниях Правительства устанавливается номенклатура товаров, в отношении которых применяется государственное регулирование; определяется объем выпуска (стоимость) государственных ценных бумаг; рассматриваются программы приватизации федеральной государственной собственности; вопросы предоставления дотаций, субсидий, иной поддержки за счет средств федерального бюджета на безвозвратной основе или при сроке возврата более двух лет; рассматриваются вопросы приобретения государством акций, вопросы заключения международных договоров РФ, подлежащих ратификации; принимаются решения о подписании соглашений с органами исполнительной власти субъектов РФ; образуется президиум Правительства; принимаются проекты положений о некоторых федеральных министерствах и

Государственное и муниципальное управление

других отраслевых федеральных органах исполнительной власти (государственных комитетах, федеральных надзорах и др.); устанавливается порядок создания и обеспечения деятельности территориальных органов, выполняющих полномочия федеральных министерств и ведомств на местах; утверждаются регламент Правительства и Положение об Аппарате Правительства.

На заседаниях Правительства, как правило, председательствует Председатель Правительства, по его поручению может председательствовать его заместитель. На заседаниях вправе председательствовать также Президент РФ, но на практике это бывало очень редко. Решение на заседаниях Правительства может быть принято голосованием его членов, но голосование проводится крайне редко, если имеется несколько вариантов решения. В этом случае сначала проводится рейтинговое голосование, а затем осуществляется доработка одного-двух проектов, получивших наибольшее число голосов.

В заседаниях Правительства могут участвовать председатели палат Федерального Собрания, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Счетной палаты, Генеральный прокурор, иные лица, но в случае, если это установлено федеральными законами, или в порядке, определенном самим Правительством. Заседания Правительства могут иметь открытый и закрытый характер. Представителям прессы обычно разрешается присутствовать только в начале открытого заседания, иначе создаются помехи для работы. Материалы к заседанию Правительства, ход их рассмотрения на заседании, протоколы относятся к служебной информации, порядок распространения которой (в том числе через средства массовой информации) регулируется федеральным законом или самим Правительством.

Оперативные вопросы, относящиеся к деятельности Правительства, может решать на своих заседаниях президиум Правительства.

Обычно здесь также председательствует премьер-министр. Президиум принимает обязательные решения от имени Правительства, но любое его решение может быть отменено Правительством.

Как уже говорилось, по проблемам, имеющим межотраслевое (межрегиональное) значение, создаются межведомственные комиссии и советы. Они обсуждают смежные вопросы, вырабатывают *проект* решения, представляемый Правительству, или *рекомендации* для министров, входящих в комиссию (совет). Комиссии (советы) не являются органами исполнительной власти. Их рекомендации (если они принимаются) приобретают юридическую силу после издания соответствующих постановлений Правительства или приказов министров.

Решения, принимаемые на заседаниях Правительства, иногда записываются лишь в протокол заседания и являются *протокольными решениями*, но чаще оформляются как *акты Правительства* — постановления и распоряжения. Как правило, постановления имеют нормативный характер, распоряжения — ненормативный. И те, и другие — акты подзаконные, они издаются на основе и во исполнение Конституции РФ и законов, не могут противоречить им, а также

Государственное и муниципальное управление

указам Президента РФ. Порядок подготовки проектов постановлений и распоряжений Правительства урегулирован специальным постановлением Правительства. Такие проекты могут вноситься в Правительство его членами, руководителями отраслевых и межотраслевых центральных органов федеральной исполнительной власти (например, ведомствами), а также главами исполнительной власти субъектов РФ. Специфическими актами являются *правительственные* (государственные) *программы*, о которых говорилось выше.

Акты министерств и ведомств могут иметь нормативный характер, но если такие акты затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливают правовой статус общественных объединений, имеют межведомственный характер, они подлежат обязательной *государственной регистрации* в Министерстве юстиции РФ. Оно проверяет их на предмет соответствия законам, актам вышестоящих органов. Лишь после этого они подлежат регистрации (о чем указывается в самом акте) и обязательному обнародованию (публикуются, в частности, в «Российской газете»). Такие акты имеют форму приказов, постановлений, инструкций, разъяснений о применении того или иного закона, указа Президента РФ, постановления Правительства (в сфере ведения министерства) и подписываются руководителем министерства (ведомства).

Выполняя свои задачи, Правительство РФ действует отнюдь не изолированно от других органов государственной власти, а в *тесном контакте* с Президентом РФ, указы которого оно обязано исполнять. Правительство взаимодействует с Федеральным Собранием, в котором имеет свое представительство (это статс-секретари министерств — уполномоченные представлять министра и министерство в парламенте). Основная задача представительства — координировать деятельность федеральных исполнительных органов в парламенте. Деятельность Правительства тесно связана с судебными органами. Представитель Правительства есть в Конституционном Суде РФ. Правительство через соответствующие органы и учреждения (министерства юстиции, внутренних дел, их исправительные учреждения, судебных исполнителей и т.д.) обеспечивает исполнение судебных решений.

Реализация актов Правительства РФ, а также его повседневная деятельность обеспечивается государственными служащими. Внутреннюю деятельность Правительства, его текущую работу обеспечивает рабочий Аппарат Правительства, возглавляемый руководителем Правительства РФ. В Аппарате Правительства созданы департаменты и отделы, в которых состоят должностные лица, находящиеся на федеральной государственной службе, и работники вспомогательных служб, не являющиеся чиновниками.

Федеральные отраслевые органы осуществляют контроль за выполнением федерального законодательства в соответствующей области. Они вправе отзывать лицензии, их уполномоченные должностные лица, если это устанавливает закон, вправе налагать административные взыскания (штрафы и др.). В октябре 2002 г. Министерство по делам печати, телерадиовещания и средств массовых

Государственное и муниципальное управление

коммуникаций РФ в связи с нарушением законов прекратило вещание телерадиокомпаний «Московия» и поставило вопрос о дисциплинарной ответственности руководителей государственной компании «Маяк»¹.

Выполнение актов Правительства, министерств и ведомств обеспечивается посредством повседневной деятельности различных управляющих органов и должностных лиц. Число «управленцев», растет (это общемировая тенденция, связанная со многими факторами современного развития, увеличением производительности труда в сфере экономики, что создает возможности и ресурсы развивать сферы самого разного обслуживания). Их численность на долю населения в России по сравнению с СССР увеличилась. Надо заметить, однако, что различие между «работающими» и «управленцами» условно и все более стирается. Кроме того, далеко не все управленцы действуют в сфере исполнительной власти, многие звенья управления в образовании, медицине, на предприятиях и т.д. не относятся к собственно исполнительной власти, эти служащие хотя и находятся на службе в государственных учреждениях, не являются чиновниками. Властное управление реализуется *государственным аппаратом* исполнительной власти, который составляют должностные лица, работающие в органах государства. Это прежде всего *федеральная государственная служба* (есть и государственная служба субъектов РФ, создаваемая по предметам совместного с Федерацией ведения и по предметам, отнесенным к ведению субъектов РФ). В различных органах федеральной государственной службы в сфере экономики, социальных отношений, политики, духовной жизни трудится большой отряд государственных служащих. Среди них более 575 тыс. человек находятся на классифицированной государственной службе РФ (в органах законодательной власти — 10,4 тыс., исполнительной власти — 456,1 тыс., судебной власти — 105,7 тыс., в других федеральных органах — 3,4 тыс.)¹. Им присваиваются категории («А», «Б», «В»), квалифицирующие разряды (действительный государственный советник 1, 2, 3-го класса. Только небольшая часть федеральных государственных служащих (Vio) работает в центре, большинство служит на местах в федеральных территориальных органах министерств и ведомств (управлениях, отделах министерств и ведомств в семи федеральных округах, субъектах РФ, в городах, районах). Не все федеральные министерства и ведомства имеют территориальные органы, например, их не имеет Федеральная служба по финансовому оздоровлению и банкротству, а некоторые создают межтерриториальные (для ряда субъектов РФ) органы (например, Федеральный надзор по ядерной и радиационной безопасности). Действует специальный закон о федеральной государственной службе, положения которого относятся не только к государственной службе в сфере исполнительной власти. Другие ветви власти также имеют государственных служащих определенных категорий и разрядов (аппараты палат Федерального Собрания, суды и др.).,

Чиновники несут ответственность перед гражданами и юридическими лицами за причинение вреда при нарушении закона. Суды РФ удовлетворяли иски граждан к министерствам обороны, финансов, внутренних дел².

Государственное и муниципальное управление

Содержание государственного аппарата во всех странах стоит дорого. В России один чиновник высшей категории «А» (министр, депутат парламента, член Верховного Суда РФ и др.) обходится казне почти в 200 тыс. долл. в год (с учетом расходов на спецтранспорт, спецсвязь, государственные дачи, зарубежные командировки, отдых и т.д.)¹.

Одно из главных зол чиновничества — бюрократизм. Мировая практика свидетельствует, что противостоять ему могут только развитые институты общества — парламент, суды, независимые средства массовой информации, партии, профсоюзы, другие общественные объединения, использование форм непосредственной демократии, участие граждан в управлении (партиципация). Другое зло — коррупция. По данным антикоррупционного комитета, масштаб вреда, который причиняет коррупция чиновников в России, оценивается в 20 млн долл. в месяц².

За свою деятельность Правительство РФ несет ответственность, которая имеет прежде всего *политический* характер и выражается в увольнении Правительства в отставку. Оно может нести также *гражданско-правовую* ответственность, если его незаконными актами причинен материальный ущерб юридическим или физическим лицам. Возможна *уголовная* ответственность министров за совершение ими преступлений при исполнении служебных обязанностей (за общеуголовные преступления министры отвечают как обычные граждане). Политическую ответственность Правительство несет перед Президентом РФ и перед парламентом (перед Государственной Думой, но не перед Советом Федерации).

Ответственность перед *Президентом РФ* имеет абсолютный характер. Он вправе уволить Правительство в отставку в любой момент по своему усмотрению вне связи с какими-то обстоятельствами, указанными в Конституции РФ. Практически это происходит в связи с увольнением в отставку Председателя Правительства (*премьер-министра*). Это означает, что увольняется и Правительство как таковое, хотя новый премьер-министр и сам Президент РФ могут сохранить состав прежнего Правительства или его определенных членов. Президент РФ Б.Н.Ельцин неоднократно увольнял по своему усмотрению Председателя Правительства в отставку, часто даже без объяснения причины (такого объяснения не требуют ни Конституция РФ, ни Федеральный конституционный закон о Правительстве 1997 г.).

Президент РФ может также уволить Правительство при наличии определенных юридических фактов, предусмотренных Конституцией РФ: при отказе Правительству в доверии или при выражении ему недоверия. В этих случаях Президент РФ может принять альтернативное решение: уволить Правительство в отставку или распустить Государственную Думу.

Министры также несут ответственность перед Президентом РФ. «Силовые» министры, министр иностранных дел, некоторые другие руководители служб и ведомств подчинены ему непосредственно и несут ответственность только перед ним. Остальные министры также назначаются Президентом РФ и отвечают перед

Государственное и муниципальное управление

ним, хотя их деятельностью непосредственно руководит премьер-министр и Правительство в целом. Президент неоднократно увольнял отдельных министров из состава Правительства, объявляя выговоры заместителям министров. Председатель Правительства также объявлял публичные замечания отдельным министрам.

Контроль парламента в отношении Правительства РФ в определенных формах применяется, но ответственность Правительства перед *парламентом* имеет ограниченный характер. Во-первых, перед Советом Федерации Правительство ответственности не несет. Совет Федерации не вправе отказывать Правительству в доверии и даже ставить этот вопрос. Хотя представители Правительства выступают Иногда на заседаниях Совета Федерации, это, как правило, лишь информация (правда, новый Регламент Совета Федерации 2002 г. содержит некоторые контрольные элементы). Во-вторых, ответственность Правительства перед Государственной Думой из-за альтернативного полномочия Президента РФ (права уволить или не увольнять при вотуме недоверия) не безусловна. Государственная Дума не может уволить Правительство в отставку даже при двух вотумах недоверия. Это прерогатива Президента. Кроме того, как говорилось, вотум недоверия только тогда имеет юридическое значение, когда их два и в течение трех месяцев. Если разрыв достигает более трех месяцев, вотумы недоверия недействительны.

Тема 2.3. Судебная власть в системе управления государством

В различных странах, в том числе в России, действует множество различных юридических органов: органы расследования, прокуратура, адвокатура, нотариат и др. Некоторые из них могут быть только государственными (например, прокуратура), другие имеют и государственный и частный характер (государственные и частные нотариусы). Адвокатура представляет собой самоуправляющуюся общественную организацию. Особое место среди юридических органов занимает суд, есть общественные товарищеские суды, третейские суды, церковные дела рассматривает в качестве суда Священный синод. Однако главную роль в обществе играют государственные суды, представляющие особую ветвь государственной власти — судебную власть. Остальные юридические учреждения и юристы такой властью не обладают. Они либо в той или иной форме сотрудничают с судами, либо входят в подчиненный им аппарат (секретари судебных заседаний, канцелярия суда и др.).

Судебная власть существенно отличается от законодательной и исполнительной. Суд не создает общих правил поведения (законов), как это делает парламент (исключением являются лишь прецеденты в странах англосаксонского права), он не занимается исполнительной деятельностью. Власть суда имеет *конкретный* характер. Действуя в *особой процессуальной форме* (ее значение подчеркивается тем, что нарушение формы процесса может

Государственное и муниципальное управление

повлечь за собой отмену решения суда, которое в принципе правильно по существу), суд рассматривает и решает конкретные дела: уголовные, в которых он оценивает доказательства совершения преступления и выносит приговор; гражданские, в которых решает имущественный или иной спор между сторонами (физическими и юридическими лицами); административные (как правило? споры между гражданами и органами управления); трудовые (споры между работодателями и работниками) и др. Принимая решения по таким делам, суд *разрешает конфликты* в обществе, используя государственную власть. Он осуществляет *правосудие*, обеспечивает *господство права*, принимая решения в соответствии с законом и внутренним убеждением, сложившимся у судьи, судебной коллегии в процессе рассмотрения дела.

Государственная судебная власть принадлежит не судебному учреждению как таковому, включающему штатный персонал судей, секретарей, работников канцелярии (а в некоторых зарубежных странах — судебных следователей (следственных судей) и прокуроров). Она осуществляется также не судебным органом в целом (например, районный суд), а *судебным присутствием*, судебным заседанием. Она осуществляется единолично судьей (при рассмотрении незначительных правонарушений) или судебной коллегией, но обязательно действующими в судебном процессе, в форме особой процедуры. Коллегия может состоять из профессиональных судей (не менее трех) либо одного или нескольких судей и определенного числа народных (обычно — двух) или присяжных заседателей (от 5—6 до 24 в разных странах). Гражданские иски рассматриваются обычно коллегией профессиональных судей (мелкие иски — одним судьей), хотя в некоторых штатах США и в гражданских делах участвуют присяжные заседатели. Народные или присяжные заседатели всегда входят в состав суда при рассмотрении существенных уголовных дел, а при рассмотрении дел, влекущих суровое наказание, участвует более широкий состав присяжных (во Франции — три судьи и девять заседателей, в США — один судья и в некоторых штатах по 24 присяжных). Народные заседатели (в ряде стран — заседатели) имеют одинаковые права с судьей, участвуя в постановлении решения, определении наказания. Присяжные в англосаксонских странах принимают лишь решение о виновности (невиновности) и о смягчающих вину обстоятельствах (в некоторых странах), а наказание назначает судья. Он же принимает решение и по гражданскому иску, если дело рассматривается с участием присяжных заседателей (США, Швеция и др.). Такова же разница в положении народных и присяжных заседателей в России.

Положение суда в обществе весьма противоречиво. С одной стороны, суд, участвуя в управлении обществом и государством, обладает широкими полномочиями, которых лишена и законодательная, и исполнительная власть. Принимая решение, суд может на основе закона лишить человека свободы и даже жизни, отобрать у физического или юридического лица имущество (конфискация), закрыть газету, распустить политическую партию, заставить государственный орган отменить принятое решение и возместить лицу или

Государственное и муниципальное управление

организации ущерб, причиненный незаконными действиями должностных лиц, лишить родителей родительских прав и т.д. С другой стороны, это сравнительно слабая власть. Она не опирается непосредственно на поддержку граждан-избирателей, как законодательная власть, не имеет таких силовых механизмов, как исполнительная власть (роль судебных приставов не так велика, к тому же последние — это аппарат не судов, а Министерства юстиции). Сила судебной власти коренится в уважении суда гражданами и должностными лицами, в непререкаемости судебных решений, их неуклонном исполнении.

Противоречиво положение суда и в политическом аспекте. В отличие от законодательной и исполнительной власти, непосредственно участвующих в политике (партийные фракции в парламенте, партийное правительство), при осуществлении судебной власти политическое давление должно быть исключено. Суд не должен руководствоваться политическими или иными мотивами при рассмотрении конкретного дела. В то же время суд — часть общества, и государственная политика не может не оказывать на него влияние. Особенно это относится к высшим и конституционным судам. Некоторые решения Конституционного Суда РФ (например, о Чечне, о компартии, об отношениях Федерации и ее субъектов и др.) приняты не без влияния политических мотивов.

Противоречиво положение суда и с точки зрения его роли в обществе. С одной стороны, суд, выполняя прежде всего охранительную функцию, по своим качествам, кадровому составу и положению в государственном механизме имеет консервативную природу, характеризуется высокой степенью бюрократизма. С другой стороны, суд защищает права индивида от произвола государства и давления «большинства», отстаивает законные интересы «меньшинства», оберегая тем самым свободу личности.

Своими решениями суд поддерживает и укрепляет существующий порядок, легитимность государственного управления, содействуя тем самым его большему контролю над обществом. Будучи же органом государства, он может противопоставить себя ему и его учреждениям, когда они выходят за пределы законов, норм, созданных ими же. Тем самым суд ограничивает государство, содействуя развитию демократических начал.

Решая споры, поддерживая социальные нормы в обществе, заставляя добросовестно выполнять контракты, взыскивая долги и налоги, запрещая недобросовестную конкуренцию, пресекая монополистическую практику, наказывая разного рода мошенничество, суды укрепляют экономическую стабильность в обществе. Они поддерживают политическую стабильность, наказывая участников путчей и заговоров, объявляя незаконными террористические организации, партии, цели которых противоречат конституционному строю.

Суд играет значительную идеологическую роль, воспитывает у граждан уважение к закону, принятым в обществе стандартам поведения.

Все эти задачи суд может выполнять только в условиях его правильной ориентации, соответствия принципов его деятельности общечеловеческим

Государственное и муниципальное управление

ценностям. Напротив, извращенные формы суда (например, чрезвычайные суды, действующие как органы прямого подавления), неправосудные решения оказывают деструктивное влияние на общество.

Судебная ветвь власти имеет свои органы судейского самоуправления (в России — съезды судей, советы судей, избранные квалификационные коллегии судей. Только по их решениям (квалификационных коллегий) назначаются судьи (кроме высших судов), освобождаются от должности, перемещаются в другие суды, могут быть преданы суду по обвинению в преступлении.

В соответствии с Конституцией РФ правосудие в России осуществляется только судом посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ч. 1 и 2 ст. 118). В Российской Федерации действуют федеральные суды и суды субъектов РФ. *Федеральные суды* — это Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, верховные, краевые, областные, городские суды, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции, а также арбитражные суды (Высший Арбитражный Суд РФ, арбитражные суды округов, субъектов РФ). К *судам субъектов РФ* относятся конституционные (уставные) суды субъектов и мировые судьи, являющиеся судами общей юрисдикции субъектов РФ. Однако все они составляют *единую систему* судов РФ, организованы на основе общих принципов, установленных федеральными законами.

Для рассмотрения дел о соответствии правовых актов (законов, указов и др.) Конституции РФ, конституциям республик в составе РФ, уставам других субъектов РФ существуют Конституционный Суд РФ, конституционные (в республиках) и уставные (в других субъектах РФ) суды. Конституционный Суд РФ проверяет соответствие Конституции РФ федеральных актов и актов субъектов РФ, конституционные и уставные суды субъектов РФ проверяют соответствие правовых актов субъектов РФ их основным законам. Конституционные (уставные) суды рассматривают и другие вопросы: споры о компетенции органов государства, дают толкование основных законов, рассматривают жалобы на нарушение основных прав и свобод человека и гражданина (такие «конституционные жалобы» могут быть поданы в суд одним лицом или группой лиц). Конституционный Суд РФ дает также заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Некоторые дополнительные полномочия имеют конституционные (уставные) суды отдельных субъектов РФ. Конституционный суд республики Марий Эл осуществляет контроль за выборами президента республики, в Башкортостане — следит за конституционностью общественных объединений и др.

Конституционный Суд РФ состоит из 19 судей, назначаемых Советом Федерации по представлению Президента РФ. Судьи назначаются на 15 лет, предельный возраст для пребывания в этой должности — 70 лет. Назначение на второй срок не допускается. Конституционный Суд РФ избирает на три года

Государственное и муниципальное управление

председателя, заместителя и судью-секретаря. Суд рассматривает дела и принимает решения в пленарных заседаниях и в заседаниях двух палат, состоящих из 9 и 10 судей. Некоторые дела суд может рассматривать только в пленарных заседаниях (о соответствии конституций и уставов субъектов РФ Конституции РФ, принимать решения о выступлении с законодательной инициативой по предметам ведения суда и др.). Решения суда (постановление, определение, заключение, послание парламенту, выступление с законодательной инициативой) принимаются открытым голосованием в совещательной комнате путем поименного опроса судей. Судья не вправе воздерживаться от голосования.

Конституционный Суд РФ, как и конституционные (уставные) суды субъектов РФ, должен решать исключительно вопросы права, не вмешиваться в решение политических вопросов, хотя четкую грань в данном случае провести сложно, многие вопросы толкования Конституции, прав человека, признание тех или иных актов неконституционными (например, по вопросу о запрещении коммунистической партии указами Президента РФ Б.Н. Ельцина или о Чечне) имели политический характер.

Конституционные (уставные) суды вправе осуществлять только последующий контроль, когда правовой акт уже вступил в законную силу. Предварительный контроль осуществляется лишь в отношении международных договоров, не вступивших в силу (таких решений в практике Конституционного Суда РФ не было).

Наряду с судами конституционной юстиции в России действуют другие виды судов. Суды общей юрисдикции — Верховный Суд РФ, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды автономной области и автономных округов, городские суды г. Москвы и г. Санкт-Петербурга, федеральные районные суды, федеральные межмуниципальные суды в крупных городах, имеющих внутригородские районы и иные подразделения (например, в Москве), военные суды (в гарнизонах, военных соединениях). Председатели и судьи Верховного Суда РФ назначаются Советом Федерации, другие судьи судов общей юрисдикции (в том числе судьи верховных судов республик в составе РФ), кроме мировых судей, назначаются Президентом РФ по рекомендации Верховного Суда РФ, Высшей квалификационной коллегии.

Суды общей юрисдикции осуществляют правосудие по уголовным, гражданским делам, трудовым спорам, делам, возникающим из административных правоотношений (пока что особых административных судов, разрешающих споры граждан с чиновниками, в России нет). Они рассматривают дело по первой и по второй инстанции (по жалобе стороны, протесту прокурора и др.).

Возглавляет суды общей юрисдикции *Верховный Суд РФ* — высший судебный орган по уголовным, гражданским, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции. В его ведение не входят конституционная и арбитражная юстиция. Верховный Суд РФ выступает в качестве суда первой инстанции (например, рассматривает жалобы на ненормативные акты Президента РФ, Правительства РФ, Федерального Собрания, жалобы кандидатов на нарушение

Государственное и муниципальное управление

их избирательных прав в процессе выборов в Государственную Думу и на должность Президента РФ и др.). В установленных законом процессуальных (а не иных) формах он осуществляет надзор за деятельностью других судов (речь идет не о командовании ими, а о пересмотре дела в кассационном порядке, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам). Верховный Суд РФ дает разъяснения по вопросам судебной практики (они теперь не называются руководящими, но суды следуют им в том числе и по причине высокого авторитета Верховного Суда). Верховный Суд РФ действует в составе пленума, президиума, трех судебных коллегий (по гражданским делам, уголовным делам и военная коллегия).

Другие суды общей юрисдикции создаются по территориальному признаку в субъектах РФ, административно-территориальных единицах (например, районные суды), или в особых судебных округах (межмуниципальные суды в крупных городах, мировые суды участков).

Военные суды — разновидность судов общей юрисдикции. Они создаются в местах дислокации воинских частей и учреждений. Им подсудны уголовные, гражданские, административные дела, стороной в которых являются военнослужащие или лица; проходящие военные сборы. Существуют окружные (военных округов), флотские (флотов) и гарнизонные военные суды.

Особое место в системе судов общей юрисдикции занимают *суды с участием присяжных заседателей*. В России они рассматривают только уголовные дела, по которым обвиняемым грозит суровое наказание. Обвиняемые могут выбирать: будет рассматривать их дело обычный суд (судья и два народных заседателя) или суд присяжных.

Суд присяжных заседателей образуется при суде общей юрисдикции (городском, субъекта РФ и др.) в составе судьи и 12 присяжных заседателей. Приговоры, вынесенные судом присяжных, обжалуются (обвиняемым, его представителем) и опротестовываются (прокурором) в Верховный Суд РФ.

В систему судов общей юрисдикции входят также *мировые судьи*, занимающие в ней особое положение.

Мировые судьи — суды общей юрисдикции субъектов РФ, но входящие в единую судебную систему России. Мировые судьи могут быть назначены законодательными собраниями субъектов РФ или избраны населением судебного участка (территория деятельности мирового судьи) на срок, который установлен законом соответствующего субъекта РФ, но не более чем на пять лет. Повторное назначение или избрание осуществляется на срок не менее пяти лет. Порядок осуществления правосудия определяется федеральными законами, по административным делам — законами субъектов РФ. Финансирование мировых судей осуществляется из федерального бюджета (Судебным департаментом Верховного Суда РФ), а материально-техническое обеспечение — соответствующих субъектов РФ.

Мировые судьи рассматривают (единолично) по первой инстанции ограниченную категорию дел. Они вправе: 1) рассматривать уголовные дела с

Государственное и муниципальное управление

предусмотренным наказанием до двух лет лишения свободы; 2) издавать судебные приказы; 3) расторгать браки, если отсутствует спор о детях, и рассматривать другие дела, вытекающие из брачно-семейных отношений; 4) рассматривать имущественные споры, если цена иска не превышает 500 МРОТ (в год принятия закона это составляло около 42 тыс. руб., в 2002 г. — 225 тыс. руб.); 5) рассматривать административные правонарушения; 6) разрешать трудовые споры.

Участки мировых судей создаются законами субъектов РФ, численность населения участка должна составлять 15—30 тыс. человек.

Арбитражные суды рассматривают экономические, хозяйственные споры и некоторые иные дела (о праве собственности на имущество, об аренде, о правах в сфере хозяйственного управления и др.). В арбитражных судах есть *арбитражные заседатели*. В систему арбитражных судов входит Высший Арбитражный Суд РФ, арбитражные суды округов, арбитражные суды субъектов РФ. На территории одного субъекта может быть несколько арбитражных судов, и один арбитражный суд может быть создан для нескольких субъектов.

Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ назначается на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ, судьи арбитражных судов округов в субъектах РФ назначаются на должность Президентом РФ по представлению Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ с учетом предложений субъектов РФ. Судья не может быть назначен на должность без согласия соответствующей квалификационной коллегии судей. Прекращение полномочий судьи также возможно только по решению такой коллегии.

Высший Арбитражный Суд РФ действует в составе пленума, президиума, судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из гражданских и иных правоотношений, судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений.

Конституционный закон о судебной системе РФ допускает создание *специализированных судов* по рассмотрению гражданских дел (например, трудовых, налоговых споров), но это может быть сделано только на основе внесения соответствующих дополнений в закон.

Создание *чрезвычайных судов*, т.е. судов, образованных вне общей системы и осуществляющих судебный процесс вне правил, установленных законом (кодексами законов и др.), запрещено.

При назначении федеральных судей в субъекты РФ (кроме мировых судей, которых субъекты РФ выбирают или назначают сами) согласие субъектов РФ не требуется, но необходимо выслушать их мнение и по возможности согласовать кандидатуру судьи.

Судьей может быть только гражданин РФ, достигший 25 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет. К этому приравнивается стаж преподавателя юридических дисциплин, а также не требующая юридического образования работа на определенных должностях в государственных и муниципальных органах. Для

Государственное и муниципальное управление

судей вышестоящих судов (например, арбитражных судов округов) установлен повышенный возраст и более продолжительный стаж работы.

Судьей может быть лишь гражданин, не совершивший порочащих его поступков, сдавший квалификационный экзамен и получивший рекомендацию квалификационной коллегии судей. При исполнении своих полномочий, а также во внеслужебных отношениях судья должен избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности. Судья не должен принадлежать к политическим партиям и движениям, не вправе участвовать в политических мероприятиях. Он не может быть депутатом представительного органа, не вправе совмещать работу в должности судьи с другой оплачиваемой работой, кроме научной, преподавательской, литературной и иной творческой деятельности. Кандидат на должность судьи проходит медицинское освидетельствование и не может занимать эту должность, если не удовлетворяет определенным медицинским критериям (их перечень утвержден Министерством здравоохранения). Гражданин РФ назначается на должность судьи после сдачи квалификационного экзамена и представления квалификационной коллегии.

Статья 120 (ч. 1) Конституции РФ устанавливает, что судьи независимы и подчиняются только Конституции и федеральному закону. *Независимость* означает, что исключается постороннее воздействие на судей при осуществлении судебного процесса. Судья не обязан отчитываться перед кем-либо в своей деятельности. Его независимость гарантируется также особым порядком приостановления и прекращения полномочий судьи (что делается органами судейского самоуправления), предоставлением судье за счет государства материального и социального обеспечения, соответствующего его высокому статусу.

Несменяемость судьи — одна из важнейших гарантий его независимости. За судьей сохраняется занимаемая им должность до достижения предельного возраста. Без согласия судьи его нельзя перевести в другой суд или на другую, даже вышестоящую должность. Полномочия судьи могут быть приостановлены или прекращены только по тем основаниям, которые установлены федеральным (а не иным) законом о статусе судей и при обязательном и решающем участии органов судейского самоуправления. Полномочия судьи приостанавливаются и прекращаются решением квалификационной коллегии только в случаях, установленных законом (например, прекращение при занятии деятельностью, несовместимой со статусом судьи (например, предпринимательской деятельностью), или совершение поступка, позорящего честь и достоинство судьи, отказа судьи от перевода в другой суд в связи с упразднением или реорганизацией суда и др.

Неприкосновенность судьи обеспечивается его судебным иммунитетом. Решение об уголовной ответственности судьи принимается только Генеральным прокурором РФ (лицом, исполняющим его обязанности). Оно может быть принято лишь на основе заключения судебной коллегии, состоящей из трех судей

Государственное и муниципальное управление

Верховного Суда РФ или высшего суда субъекта РФ (для судов низших звеньев). Затем необходимо согласие соответствующей квалификационной коллегии судей. (для судьи Конституционного Суда требуется согласие этого Суда). Привлечение судьи к административной ответственности принимается коллегией из трех судей высших судов по представлению Генерального прокурора РФ (согласия квалификационной коллегии не требуется). В качестве дисциплинарных взысканий к судье применяются предупреждение и досрочное освобождение от должности. Взыскания налагаются квалификационной коллегией судей соответствующего суда.

Неприкосновенность распространяется не только на личность судьи, но и на его жилище, служебное помещение, корреспонденцию, имущество и документы, используемые им транспорт и средства связи.

Наряду с судьей (судьями) в принятии решения в судах общей юрисдикции могут участвовать *народные заседатели*. Народные заседатели — это граждане РФ, исполняющие обязанности судей на непрофессиональной основе. Выполнение этой обязанности — гражданский долг. Не могут быть народными заседателями лица, достигшие 70 лет, имеющие детей в возрасте до трех лет, священники, инвалиды, военнослужащие, не владеющие языком, на котором происходит процесс, и др.

Список народных заседателей составляется соответствующим органом местного самоуправления путем слепой выборки. Народные заседатели призываются на процесс по жеребьевке — на 14 дней, а в случае длительного рассмотрения дела — на срок его рассмотрения. Во время исполнения обязанностей на народного заседателя распространяются гарантии независимости и неприкосновенности судей. Гражданско-процессуальный кодекс РФ 2002 г. исключает участие народных заседателей в гражданском процессе. Дела рассматриваются одним судьей или тремя профессиональными судьями. *Присяжные заседатели* — тоже разновидность народных заседателей с ограниченной компетенцией принятия решения только по вопросу факта, но не права, т.е. они выносят вердикт по вопросу о виновности или невиновности обвиняемого, но не участвуют в принятии решения по вопросу о применении той или иной правовой нормы.

В некоторых арбитражных процессах участвуют арбитражные заседатели. Арбитражными заседателями могут быть лица, достигшие 25 лет, имеющие высшее профессиональное экономическое, финансовое, юридическое образование и стаж работы по этой специальности

или в предпринимательской деятельности не менее пяти лет. Они пользуются правами и обязанностями арбитражного судьи.

Списки заседателей формируются арбитражными судами субъектов РФ на основе предложений торгово-промышленных палат, профессиональных объединений сроком на два года.

Судебная деятельность неразрывно связана с участием обвинителя (в гражданском процессе — представителя государства) и защитника. Обвинителем,

Государственное и муниципальное управление

представителем государства выступает прокурор. Профессиональную защиту осуществляет адвокат.

Суды (судебные заседания, судьи) принимают решения по рассматриваемым делам в форме приговоров (по уголовным делам), решений (по гражданским делам), определений, постановлений, а также в форме судебных приказов, которыми можно приостановить какое-либо действие, неправомерное с точки зрения судьи (в результате, обращений к нему). Конституционные (уставные) суды в определенных случаях принимают решения в форме заключений (например, в ходе возбужденного импичмента в отношении главы государства (администрации субъекта РФ).

Судебный процесс может иметь несколько форм и ступеней. В России в уголовном процессе различают суды первой, кассационной (при обжаловании решений, не вступивших в законную силу) и надзорной (при рассмотрении решения, уже вступившего в законную силу) инстанций. В арбитражном процессе выделяется также самостоятельная апелляционная инстанция (повторное рассмотрение дела по правилам первой инстанции). Частично апелляционное производство введено и в судах общей юрисдикции по гражданским делам (апелляционный пересмотр решений и определений мировых судей), но специальных апелляционных судов в России нет.

Судопроизводство осуществляется в соответствии с принципами, закрепленными в Конституции РФ:

1) участие граждан РФ в отправлении правосудия. При соблюдении указанных выше условий граждане могут быть народными и присяжными заседателями. Иногда граждане выступают как общественные обвинители или общественные защитники, будучи делегированы для этой цели на судебное заседание определенными коллективами;

2) свобода доступа к суду. Никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в суде. Государство обеспечивает доступ к правосудию не только физическим, но и юридическим лицам;

3) независимость судебной коллегии, судьи, народного, присяжного заседателя и подчинение их в процессе судопроизводства только закону;

4) коллегиальное отправление правосудия. Судья (мировой судья) может единолично принимать решения только по сравнительно малозначительным делам. Остальные дела рассматриваются в судебной коллегии. Некоторые гражданские дела в соответствии с ГПК 2002 г. рассматриваются в порядке приказного судопроизводства (выдача судебных приказов судьей в бесспорных случаях и др.);

5) открытый, публичный судебный процесс. Закрытые заседания проводятся, если дело касается вопросов государственной или коммерческой тайны, по делам лиц, не достигших 16-летнего возраста, по делам о половых преступлениях и др. Однако приговор или решение закрытого судебного процесса оглашаются публично;

6) судебное разбирательство должно проводиться в присутствии сторон (их представителей), быть очным (от слова «око» — видеть), заочное судебное разбирательство не допускается. В порядке исключения по уголовному делу закон разрешает рассмотрение дела в отсутствие подсудимого в крайнем случае. В гражданском процессе возможности суда рассматривать дело в отсутствие ответчика гораздо шире;

7) осуществление правосудия на основе состязательности и равноправия сторон. Этот принцип означает, что обвинитель и обвиняемый, истец и ответчик выступают в суде в качестве сторон, имеющих равные права. ГПК 2002 г. устанавливает, что прокурор в гражданском процессе является лишь стороной;

8) возможность пересмотра приговоров и решений вышестоящим судом. Приговор и решение, как правило, не вступают в силу сразу после их провозглашения. Дается определенный срок для обжалования и опротестования решения (срок необходим, иначе неопределенность будет длиться бессрочно). Если срок истек, а жалоба или протест не поданы, судебный акт (приговор, решение) вступает в законную силу. Если имеет место обжалование, судебный акт вступает в силу после решения вышестоящего суда, который вправе оставить в силе решение суда первой инстанции или направить дело на новое рассмотрение.

В гражданском процессе применяется рассмотрение дел по первой инстанции, апелляция (рассмотрение решения суда, не вступившего в законную силу, вышестоящим судом по правилам первой инстанции), кассация (проверка решения суда), пересмотр решения, уже вступившего в законную силу, в порядке надзора по протесту прокурора (практически не применяется). В уголовном процессе возможны все эти формы (применяется и пересмотр в порядке надзора), но апелляция возможна только на приговор мирового судьи в районный суд (дело рассматривает один судья районного суда).

Существуют и другие конституционные принципы, относящиеся к суду (финансирование судов из федерального бюджета, с тем чтобы обеспечивать полное и независимое осуществление правосудия, компенсация государством причиненного ущерба вследствие некоторых преступлений и злоупотреблений, если государственные служащие не выполняли свой долг, нарушали закон). Некоторые принципы относятся только к уголовному праву, уголовному процессу, иногда — к административному праву (презумпция невиновности, запрет двойного осуждения за одно и то же преступление и др.).

Раздел 3. Территориальные уровни государственного управления

Тема 3.1. Территориальная организация государственного управления

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

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

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

- 1) принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их соблюдением;
- 2) федеративное устройство и территория РФ, регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, гражданство в РФ, регулирование и защита прав национальных меньшинств;
- 3) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов государства;
- 4) федеральная государственная собственность и управление ею;
- 5) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития РФ;
- 6) установление правовых основ единого рынка;
- 7) финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, федеральные экономические службы, включая федеральные банки;
- 8) федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития;
- 9) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы, федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь, деятельность в космосе;
- 10) внешняя политика и международные отношения РФ, международные договоры РФ, вопросы войны и мира;
- 11) внешнеэкономические отношения РФ;
- 12) оборона и безопасность, оборонное производство, определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного

Государственное и муниципальное управление

имущества, производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

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

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

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

16) государственные награды и почетные звания РФ;

17) федеральная государственная служба.

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

2) защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, режим пограничных зон;

3) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

4) разграничения государственной собственности;

5) природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры;

6) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

7) координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение;

8) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

9) установление общих принципов налогообложения и сборов в РФ;

10) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

11) кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура, нотариат;

12) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

13) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

14) координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров РФ.

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

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

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.

Государственное и муниципальное управление

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, Чuvaшии.

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

Государственное и муниципальное управление

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

Государственное и муниципальное управление

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.

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.

Государственное и муниципальное управление

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

Государственное и муниципальное управление

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.

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

Государственное и муниципальное управление

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

Государственное и муниципальное управление

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.

Раздел 4. Особенности муниципального управления в Российской Федерации

Тема 4.1. Муниципальная публичная власть и местное самоуправление

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

Государственное и муниципальное управление

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

Государственное и муниципальное управление

местного значения в соответствии с законом. В унитарном государстве это закон, принятый его парламентом. В федеративных государствах (включая Россию) такие законы принимаются субъектами федерации, но сами принципы устанавливаются федерацией.

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

Государственное и муниципальное управление

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

Принципы местного самоуправления

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

Принципы местного самоуправления:

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

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

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

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

Местное самоуправление наделено собственной компетенцией, состоящей из предметов ведения и полномочий по их решению. Самостоятельность муниципальных органов 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

Государственное и муниципальное управление

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 незымимым 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.

Правовые основы местного самоуправления

Государственное и муниципальное управление

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.

Государственное и муниципальное управление

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).

Тема 4.2. Органы и должностные лица местного самоуправления

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.

Государственное и муниципальное управление

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.

Государственное и муниципальное управление

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» 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

Государственное и муниципальное управление

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.

Государственное и муниципальное управление

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

Государственное и муниципальное управление

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.

Государственное и муниципальное управление

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.

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 ограничено 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

Государственное и муниципальное управление

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, т. е. они не могут быть муниципальными служащими. Депутат, работающий в представительном органе на постоянной основе, не имеет права заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной или творческой.

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

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

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

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

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

В рамках работы *с избирателями* депутат организует прием граждан, рассматривает поступившие от них предложения, заявления и жалобы, изучает общественное мнение и информирует избирателей о своей деятельности. Современный язык региональных законов, выражающий взаимоотношения

Государственное и муниципальное управление

депутата с избирателями, представлен зачастую обтекаемыми формулировками типа «поддерживает связь», «информирует», «способствует».

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

Гарантии депутатской деятельности делятся на несколько групп:

1) организационные гарантии принято связывать с обязанностями органов власти создавать необходимые условия для осуществления депутатом своих полномочий. В связи с этим депутат вправе быть принят должностными лицами государственной и муниципальной власти. Ему принадлежит право на получение и распространение информации, обеспечение различного рода справочными материалами. По вопросам своей работы депутат выступает в муниципальных средствах массовой информации. В соответствии с уставами муниципальных образований и регламентами представительных органов депутаты к выполнению своих обязанностей привлекают помощников на возмездных или общественных началах;

2) социальные гарантии призваны обеспечить защиту прав и интересов депутата, связанных с возможными материальными издержками при осуществлении им своих обязанностей. В частности, устанавливается право на возмещение расходов депутата, выполняющего свои функции на неосвобожденной основе. Участие такого депутата в заседаниях органов местного самоуправления, постоянных комиссий связано с освобождением от выполнения производственных или служебных обязанностей по основному месту работы. Компенсация потерь заработной платы в связи с этим производится за счет средств местного бюджета. Депутату, работающему на постоянной основе, устанавливаются ежемесячный оклад и надбавки к нему.

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

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

Депутат не может быть уволен с основного места работы по инициативе администрации без согласия представительного органа местного самоуправления. В соответствии с нормами трудового законодательства срок депутатской

Государственное и муниципальное управление

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 неотвеченность за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании. Неотвеченность депутата – результат принципа свободы дебатов и голосования. Между тем неотвеченность не касается случаев, когда со стороны депутата были допущены публичные оскорбления или клевета, ответственность за которые предусмотрена федеральным законодательством.

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

Государственное и муниципальное управление

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

Государственное и муниципальное управление

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

Государственное и муниципальное управление

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.

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

Государственное и муниципальное управление

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

Государственное и муниципальное управление

разного рода обязанностей. Один глава, очевидно, тяготеет к представительной власти. Другой в максимальной степени приближен к исполнительной власти местного самоуправления с ее полномочиями по управлению и распоряжению муниципальным хозяйством.

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

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

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

Государственное и муниципальное управление

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.

ИНФОРМАЦИОННО-МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КУРСА

Нормативные правовые документы

1. Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 26.01.2009 г. №4.
2. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в редакции 8 ФКЗ, принятых в 1997-2008 годах).
3. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в редакции 48 федеральных законов, принятых в 2000-2009 годах, с изменениями, внесенными постановлениями Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 г. № 10-П, от 12.04.2002 г. № 9-П – всего внесено более 200 поправок).
4. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления (в редакции более 46 федеральных законов, принятых в 2004-2009 годах).
5. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в редакции федеральных законов от 11.11.2003 №141-ФЗ, от 06.07.2006 № 105-ФЗ, от 01.12.2007 №309-ФЗ).
6. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 24 – ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, а также должности государственной или муниципальной службы» // Российская газета. 2007. 6 марта.
7. Федеральный закон от 24 ноября 2008 г. №204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов».
8. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. №280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»».
9. Федеральный Конституционный закон от 30 декабря 2008 г. №6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // Российская газета. 2008. 31 декабря.
10. Федеральный Конституционный закон от 30 декабря 2008 г. №7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // Российская газета. 2008. 31 декабря.
11. Федеральный закон от 2 декабря 2009 г. №309-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов».

Государственное и муниципальное управление

12. Федеральный Конституционный закон от 29 января 2010 г. «О внесении изменений в статьи 6 и 11 Федерального Конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» №1-ФКЗ.

13. Федеральный закон от 29 января 2010 г. «О внесении изменения в статью 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» №1-ФЗ.

14. Федеральный закон от 29 марта 2010 г. №29-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

15. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих России» // Российская газета. 2005. 3 февраля.

16. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» // Российская газета. 2005. 3 февраля.

17. Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. Указа Президента РФ от 28.04.2008. г. № 606).

18. Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов самоуправления городских округов и муниципальных районов».

19. Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».

20. Указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции».

21. Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)».

22. Указ Президента РФ от 23 апреля 2009 г. №441 «Об утверждении Положения о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» // Российская газета. 2009. 28 апреля.

23. Указ Президента РФ от 21 декабря 2009 г. № 1456 «О подготовке кадров для федеральной государственной гражданской службы по договорам на обучение».

24. Указ Президента РФ от 19 января 2010 г. №82 «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. №849».

25. Указ Президента РФ от 19 января 2010 г. №83 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»

Государственное и муниципальное управление

26. Указ Президента РФ от 19 января 2010 г. № 84 «О заместителе Председателя Правительства Российской Федерации и полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Кавказском федеральном округе» (Хлопонин Александр Геннадиевич назначен данным Указом заместителем Председателя Правительства РФ и полномочным представителем Президента РФ в Северо-Кавказском федеральном округе, до этого более 7 лет он успешно проработал губернатором Красноярского края).

27. Выступление Президента РФ В.В. Путина на расширенном заседании Государственного Совета РФ 8 февраля 2008 г. «О стратегии развития России до 2020 года» / Российская газета. 2008. 9 февраля.

Основная литература

1. Гегедюш Н.С., Масленникова Е.В., Макеев М.М. Государственное и муниципальное управление: Конспект лекций. – М.: ЮРАЙТ, 2010.
2. Государственное и муниципальное управление: итоговая государственная аттестация студентов: Учеб. пособие. Допущено УМО / Под. ред. Е.Г. Коваленко. – М.: Инфра-М, 2010.
3. Игнатов В.Г. Государственное и муниципальное управление: Введение в специальность. Основы теории и организации: Учеб. пособие. Допущено УМО. 5-е изд., доп. и перераб. – М.; Ростов н/Д.: Изд-ва «Феникс», «МарТ», 2010.
4. История государственного управления России: Учебник. 5-е изд. / Отв. ред В.Г. Игнатов. Ростов н/Д.: Изд-ва «Феникс», «МарТ», 2010.
5. Холопов В.А.. ГМУ: Учеб. пособие. – Ростов н/Д. Изд-во Феникс, 2010.
6. Цимбалист А.В. Регламентация труда государственных и муниципальных служащих: Учеб. пособие. – М.: КноРус, 2010.
7. Яновский В.В., Кирсанов С.А. Государственное и муниципальное управление. Введение в специальность: Учеб. пособие. – М.: КноРус, 2013.

Дополнительная специальная литература по государственному управлению

1. Акопов Л.В, Чуднов Д.М. Образование новых субъектов Российской Федерации. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2009.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник. М.: Изд-во «Омега-Л», 2010. (Университетский учебник).
3. Государственная служба. Организация управленческой деятельности: Учеб. пособие / В.И. Анненков, Н.Н. Барчан, А.В. Моисеев и др. – М.: КноРус, 2010.
4. Игнатов В.Г. Российский федерализм и пути его совершенствования. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2010.

Государственное и муниципальное управление

5. Миннигулова Д.Б. Государственная гражданская служба на основе служебного контракта. Учеб. пособие. – М.: КНОРУС, 2009.

6. Турчинов А.И. Управление государственной гражданской службой РФ. – М.: Изд-во РАГС, 2009.

**Дополнительная специальная литература по
муниципальному управлению**

1. Бабун Р.В. Организация местного самоуправления: Учеб. пособие. Допущено УМО. 2-е изд., доп. и перераб. – М.: КноРус, 2008; 3-е изд., 2010.

2. Васильев А.А. Система муниципального управления: Учебник. – М.: КноРус, 2010.

3. Местное самоуправление и муниципальное управление: Учебник / А.С. Прудников, Д.О. Белявский, ред. – М.: ЮНИТИ, 2009.

4. Местное самоуправление в России и Германии: история и современность (на примере Юга России): Материалы междунар. науч.-практ. конф., 3 апреля 2010 г. / В.В. Рудой (руков.) и др. - Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2010.

5. Нечипоренко В.С., Прибыткова Л.В. Муниципальная служба в Российской Федерации: Учеб. пособие. – М.: Изд-во РАГС, 2009.

6. Парахина В.Н. Муниципальное управление (электронный ресурс): Электрон. Учебник. Рек. УМО / В.Н. Парахина, Е.В. Галеев, Л.Н. Ганшина. – М.: КноРус, 2010.

Периодические источники

1. «Проблемы теории и практики управления»
2. «Вопросы государственного и муниципального управления»
3. «Государственное управление. Электронный вестник»
4. «Журнал исследований социальной политики»
5. «Экономический журнал Высшей школы экономики»
6. «Российская экономика: прогнозы и тенденции»
7. «Проблемы современной экономики»
8. «Вопросы местного самоуправления: стратегия и практика муниципального развития»
9. «Местное право»
10. «Муниципальная экономика»
11. «Проблемы местного самоуправления»

Интернет-ресурсы

1. Официальный сайт Президента РФ – (<http://www.president.kremlin.ru>)

Государственное и муниципальное управление

2. Официальный сайт Правительства РФ – (<http://www.government.gov.ru>)
3. Официальный сайт Государственной думы РФ – (<http://www.duma.gov.ru>)
4. Официальный сайт Совета Федерации РФ – (<http://www.council.gov.ru>)
5. Официальный сайт Конституционного суда РФ – (<http://www.ksrf.ru>)
6. Официальный сайт Верховного суда РФ – ([http:// www.supcourt.ru](http://www.supcourt.ru))
7. Официальный сайт Арбитражного суда РФ – (<http://www.arbitr.ru>)
8. Официальный сайт Администрации Ростовской области – (<http://www.donland.ru>)
9. Официальный сайт Законодательного собрания Ростовкой области – (<http://www.zsro.ru>)
10. Официальный портал городской Думы и Администрации города Ростова-на-Дону – (<http://www.rostov-gorod.ru>)