



**Э. Н. ВОЛЬФСОН**

**ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ**

Кемерово 2018

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего образования  
«Кузбасский государственный технический университет  
имени Т. Ф. Горбачева»

**Э. Н. ВОЛЬФСОН**

**ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ**

Кемерово 2018

УДК 35(075.8)

ББК 67 041

Рецензенты: А. Б. Коновалов, доктор исторических наук, профессор кафедры истории России Кемеровского государственного университета  
И. Н. Рондик, председатель Общественной палаты Кемеровской области

Вольфсон Эдуард Николаевич

**Основы государственного и муниципального управления:** учебное пособие / Э. Н. Вольфсон; КузГТУ. – Кемерово, 2018. – 260 с.  
ISBN 978-5-906969-63-7

Излагается системный курс дисциплины «Основы государственного и муниципального управления». Пособие включает в себя теоретический материал, вопросы для самоконтроля.

Предназначено для студентов вузов, обучающихся по направлению 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление» (уровень бакалавр), преподавателей, государственных и муниципальных служащих.

Печатается по решению редакционно-издательского совета КузГТУ.

УДК 35(075.8)(086.76)

© КузГТУ, 2018

© Э. Н. Вольфсон, 2018

ISBN 978-5-906969-63-7

## Введение

Предлагаемое вниманию читателей пособие представляет краткое изложение основ государственного и муниципального управления с опорой в основном на анализ российской практики государственного и муниципального управления, но и с учетом мирового опыта.

Учебный курс «Основы государственного и муниципального управления» ориентирован на повышение компетентностной составляющей при подготовке бакалавров направления 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление». Основная цель данного курса – формирование у студентов знаний, умений и навыков, относящихся к современному государственному и муниципальному управлению, его субъектах и объектах, функциях, методах и технологиях властно-управляющего воздействия.

В результате освоения учебного курса студент должен:

– знать основные тенденции и этапы развития государственного и муниципального управления как науки и профессии; специфику системы государственной власти и управления, системы местного самоуправления; содержание мер государственного и муниципального воздействия, направленных на улучшение качества и уровня жизни населения; содержание основных направлений, методов и технологий взаимодействия государства и общественности по решению общезначимых вопросов жизнедеятельности;

– уметь анализировать содержание научных концепций и идей о совершенствовании государственного и муниципального управления; сопоставлять передовой зарубежный и российский опыт в сфере государственного и муниципального управления с целью выявления и тиражирования лучших практик; оценивать степень реализуемости и результативности документов и программ, определяющих стратегию модернизации государственного и муниципального управления, применять в своей профессиональной деятельности положения федерального и регионального законодательства, инструкции и нормативы, касающиеся вопросов реализации государственной политики;

– владеть категориальным аппаратом государственного и муниципального управления; результативными формами, методами и технологиями профессионального воздействия на общественно-

политические явления, процессы и отношения; перспективными технологиями и навыками межсекторного взаимодействия в решении сложных общественных проблем; навыками работы с правовыми актами; оценки экономических и социальных условий осуществления государственной и муниципальной политики в конкретной сфере.

Предлагаемое пособие состоит из четырех глав.

В первой главе «Теория и методология государственного и муниципального управления» представлены основные теоретические положения и научные подходы к пониманию сущности и общественно-исторической природы государственного и муниципального управления, проанализированы основные понятия науки и практики, изложены сущность, функции, принципы управления современным государством.

Во второй главе «Публичная власть в Российской Федерации: федеральный уровень» – системно изложены вопросы сущности, организации и взаимодействия институтов государственной власти Российской Федерации, их функции, полномочия и компетенции.

В третьей главе «Государственное управление в субъектах Российской Федерации» излагается концепция регионального территориального устройства российского государства, рассматривается организация государственного управления в субъектах РФ (в основном на примере Кемеровской области).

В четвертой главе «Местное самоуправление в системе публичной власти Российской Федерации» изложена сущность, принципы и конституционно-правовой статус местного самоуправления; проанализированы его территориальные, организационные основы, а также формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

# ГЛАВА 1 ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

## 1.1 Сущность и общественно-политическая природа государственного и муниципального управления

Управление является необходимым компонентом окружающего нас мира и представляет собой воздействие субъекта (того, кто управляет) на объект (того, кем или чем управляют), вызывающее изменение состояния последнего. Трудно сказать, когда впервые письменно закрепился термин «управление», однако сегодня он употребляется практически повсеместно, идет ли речь о государственном управлении, воздействии на коллектив людей, семейных отношениях. Однако далеко не все действия, события, состояния могут называться управлением. В связи с этим, приступая к осмыслению сущности государственного и муниципального управления, необходимо сначала уточнять смысл и значение термина «управление».

Одной из наук, широко использующих термин управление, является кибернетика – наука об общих принципах и закономерностях управления и передачи информации в механических, биологических и социальных системах. С ее точки зрения управление есть *целенаправленное воздействие субъекта на объект при получении непрерывной обратной связи*.

Данное определение содержит сущностные признаки управления, отличающие его от иных видов деятельности:

1) *целеполагание* – способность и возможность субъекта поставить перед объектом управления четкие, реалистичные, достижимые цели своего воздействия. Однако, не все цели могут быть достигнуты в результате управления, а нередко применяемые меры приводят к нежелательным для субъекта управления последствиям. Это означает, что либо цели были поставлены не верно, либо субъект не учел особенности объекта управления. Именно поэтому целеполагание является предметом пристального изучения такими дисциплинами, как стратегический менеджмент, теория принятия решений, маркетинг, синергетика и др., благодаря чему совершенствуются существующие и разрабатываются новые формы, методы

и технологии выявления, постановки, реализации целей и контроля их достижения;

2) *получение обратной связи* – своеобразное воздействие объекта на управляющий субъект. Обратные связи очень важно учитывать, особенно если речь идет о социальных отношениях. Примерами такого воздействия могут выступать: общественное мнение, протестные митинги в ответ на непопулярное решение власти, требования избирателей отозвать депутата, который потерял их доверие. Так, активизация обратных связей из субъект-объектного преобразуется в субъект-субъектное управление.

*Специфика государственного и муниципального управления* обусловлена главным образом тем, что объектом такого воздействия является *общество (или его часть)*, которое является наиболее сложной и наименее предсказуемой системой.

Общество является той внешней средой для государственного управления, полностью обособиться от которой государственным органам управления невозможно. Так, государственный служащий одновременно выполняет несколько социальных ролей, являясь, например, отцом многодетного семейства и членом садового некоммерческого товарищества. К тому же множественность, «разношерстность» и неустойчивость взаимосвязей внутри социальных классов, групп и индивидов, составляющих современное сообщество, делает последнее самым «трудным» объектом воздействия, траекторию развития которого всего труднее предугадать (рис. 1).



Рис. 1. Модели управления механическими, биологическими и социальными системами

Функциональный, организационный, технологический инструментарий государственного и муниципального управления непрерывно пополняется, совершенствуется в соответствии с вызовами общественной практики. Вот почему при воздействии на общество государственное и муниципальное управление в то же время опосредованно влияет на самое себя.

Подчеркнем, что государственное и муниципальное управление неверно отождествлять с управлением обществом в целом (социальным управлением). Социальное управление по объему шире, поскольку:

1) его субъектами, помимо государства и его институтов, могут быть политические партии, лоббистские группы, группы по интересам, СМИ и т. д.;

2) арсенал методов воздействия на общество отличен от того, который применяет государство. С одной стороны, в процессе социального управления могут использоваться как формально-правовые, так и психологические, морально-этические, харизматические средства влияния (например, воздействие неформального харизматического лидера на коллектив). С другой стороны, в отличие от государственного управления, которое обычно осуществляется «сверху вниз», командным путем, субъект общественного воздействия гораздо чаще и эффективнее реализует «горизонтальные» средства, методы, приемы управления, и его воздействие на практике часто реализуется как равные, партнерские отношения с объектом. Таково, например, управление некоммерческой организацией, где каждый член обладает равными правами, что обуславливает использование методов группового принятия решений;

3) субъект государственного управления, за исключением полисных демократий и малых самоуправляемых общностей, отдален от внешней среды институционально, функционально в гораздо большей мере, чем субъект социального управления. Рост численности населения, усложнение отношений между социальными слоями, появление все новых социальных интересов и потребностей у новых поколений неизбежно ведет к постепенному переходу на государственном уровне от простых форм самоуправления к более сложным методам и технологиям воздействия, где участие граждан сводится к делегированию своих представителей в органы власти. Не случайно в Конституции РФ кроме референдума указано, что



народ может осуществлять свою власть кроме референдума «через органы государственной власти и органы местного самоуправления» [1, ст. 3, п. 2]. Из истории известно, что прямая демократия возможна и результативна лишь в малых общностях, которые насчитывают не более полутора тысяч человек (первобытная община, древнегреческий город-полис, местная коммуна). Ситуация осложняется появлением значительного социального слоя – бюрократии, чье специфическое участие в управленческом труде, а главное, ее функциональная близость к государственным ресурсам неизбежно приводят к ее обособлению от остального общества, появлению у нее эгоистических целей, интересов.

Таким образом, государственное и муниципальное управление – это особый вид общественного управления, который отличается: *методами воздействия субъектов, их особым способом влияния, высокой степенью автономии от окружающего социума.*

Тем не менее, государственное и муниципальное управление связано с обществом генетически. Эта связь зародилась и развивалась в соответствии с традициями и потребностями конкретного общества в конкретную историческую эпоху. Именно это предопределяют особенности, уровень комплексности, а также темп и характер развития системы управления именно поэтому для государственного и муниципального управления общество – это и объект воздействия, и источник и ресурс совершенствования.

## **1.2 Теоретический подход к изучению государственного и муниципального управления**

### **1.2.1 Анализ базовых категорий, характеризующих государственное и муниципальное управление**

Фундаментальным термином науки о государственном управлении является категория *государственная власть*.

*Государственная власть* – официально установленное и закрепленное право, возможность и способность субъекта легитимно воздействовать на объект государственного управления.

Почему и при каких обстоятельствах появилось данное *право воздействовать*, кем и когда оно было установлено и закреплено, насколько оно признано законным обществом – на эти и другие во-

просы, связанные с природой, генезисом и перспективами государственной власти в обществе, пытались ответить представители общественно-исторической мысли еще со времен Древнего мира. В результате появилось множество различных научно-философских концепций о государственной власти, известных и в настоящее время как теории происхождения государства.

Сегодня на вопросы, связанные с проблематикой власти, пытаются ответить *кратология* (от греч. *kratos* – власть и *logos* – слово, мысль) – специальная подотрасль политического знания, претендующая на научную самостоятельность [66].

Государственная власть отличается от иных видов власти по следующим *критериям*, субъекты, источники и ресурсы, характер осуществления, пределы распространения. В каждом конкретном случае значение этих критериев зависит от множества факторов, определяющих профиль национальной государственности, таких как: форма правления, форма политико-территориального устройства, политический режим.

Форма государственного устройства – комплексная характеристика национальной государственности, включающая:

1) *форму правления* – систему организации высших органов государственной власти «по горизонтали», порядок их формирования и компетенцию, а также способ взаимодействия между ними (монархия и республика);

2) *форму политико-территориального устройства* – способ распределения государственной власти по вертикали управления (унитарное и федеративное государство);

3) *политический режим* – характер функционирования политической системы данного государства (тоталитаризм, авторитаризм, либерализм, демократия).

**Сущностными признаками государственной власти** являются следующие:

1. **Суверенитет**, т. е. верховенство над иными субъектами власти на данной территории, возможность самостоятельно и независимо определять и реализовывать государственную политику.

Источники и носители суверенитета государственной власти – различные субъекты в зависимости от формы правления. Так, в монархии верховным *сувереном* власти является Глава государства – монарх. Однако сегодня, когда большинство стран признало в каче-

стве идеала и цели своего развития демократическую правовую государственность, монарх становится лишь воплощением и хранителем национальных государственных традиций и не может заявить, подобно французскому королю эпохи просвещенного абсолютизма Людовику XIV: «Государство – это я!». Исключение составляют лишь страны с сильными и непреодоленными пока авторитарными традициями, где конституция принята сравнительно недавно и парламент не приобрел пока реального политического веса в системе разделения властей.

В *республике* (лат. *respublica*; *res* – дело, *publicus* – общественный, всенародный) *сувереном* единственным *источником* государственной власти является *народ*. Такая позиция закреплена в основах конституционного строя всех современных республик, в том числе и России, что служит гарантией от узурпации (незаконного захвата) государственной власти.

**2. Легитимность** – признание народом данной власти, показатель уровня доверия народа. В отличие от *легальности*, т. е. законности государственной власти, ее обоснованности нормами права, легитимность основана на менее формализованных взаимоотношениях народа с субъектами государственного управления. Легитимность – это результат общественно-договорных отношений, когда власть получает народное одобрение и поддержку, а взамен обязуется добросовестно выполнять свои обязательства, функции, обещания. Соответственно, *условиями легитимности* власти являются: участие народа в установлении данной власти, поддержка народом всех решений и действий власти; готовность народа защитить свою власть в случае ее кризиса. *Потеря легитимности* – это утрата народного доверия к власти. Как следует из истории мировой и отечественной государственности, легальность и легитимность власти часто являлись понятиями пересекающимися.

Так, например, власть Бориса Годунова была легальной (поскольку ряд формальных процедур восшествия на престол был соблюден), но не легитимной (поскольку народ не признавал Годунова, не относившегося к династии Рюриковичей, «истинным государем»). С другой стороны, претензии на русский престол Степана Разина, объявившего себя «счастливо спасшимся царевичем Дмитрием», встречали в ряде российских областей народную поддержку, т. е. были признаны частью русского населения законными. Гармо-

ния между легитимностью и легальностью царской власти на Руси были восстановлены с восшествием на престол новой династии Романовых.

**3. Участие населения в учреждении государственной власти и контроле над ней.** Демократической называется власть, которая не только избрана народом (либо с его участием), но и подконтрольна своим избирателям, т. е. несет политическую ответственность перед ними. Механизмами такого народного контроля являются: отзыв депутата или избранного должностного лица, утративших доверие избирателей, гражданско-общественная экспертиза законопроектов и пр.

**4. Подчиненность власти праву.** Этот базовый принцип правовой государственности означает, по словам русского правоведа XIX века Б. Л. Кистяковского, что любой власти, даже самой демократической, «положены известные пределы, которых она не может переступить» [67, с. 130]. Имеются в виду конституционные и правовые нормы, пренебрежение которыми ведет к авторитаризации либо тоталитаризации политического режима, смене государственного строя или даже распаду данного государства.

**5. Разделение государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную ветви.** Этот принцип организации государственной власти был разработан французскими и английскими мыслителями (Монтескье и Локк), а внедрен в практику в период образования первой в мире президентской республики – США. Впоследствии он получил широкое распространение по всему миру при построении правовой государственности. Его реализация предусматривает: разграничение функций, полномочий, предметов ведения между тремя ветвями государственной власти; относительную самостоятельность каждой ветви власти в рамках оперативной деятельности; взаимоконтроль каждой из ветвей государственной власти (система «сдержек и противовесов»).

**6. Ограниченность сферы влияния власти на общество.** Любое правовое демократическое государство признает и гарантирует право на невмешательство власти в личную жизнь индивида. Это означает, прежде всего, светский характер современного государства, которое провозглашает и соблюдает право каждого на свободу совести и вероисповедания. Соответственно, это право быть атеистом или исповедовать любую конфессию разграничивает

правовую и морально-этическую сферы, не позволяет государству «корректировать общественные права».

Таким образом, государственная власть является исходным, волевым началом, источником государственного управления, определяет его форму и содержание. **Государственное управление** – это целенаправленное, организующее, регулирующее воздействие политических и административных субъектов на общественные явления, процессы и отношения. Его **отличительными признаками** являются следующие:

1. Наличие цели (системы целей) управляющего воздействия. Под *целью государственного управления* понимается желаемое, разделяемое всеми участниками процесса управления, возможное (т. е. практически осуществимое) состояние объекта воздействия в обозримом будущем. Желательно, чтобы цели государственного управления разделялись, понимались, принимались не только их непосредственными исполнителями (политиками и государственными служащими), но и народом. Это, несомненно, создаст благоприятную для реализации государственных целей социальную среду и, таким образом, существенно повысит результативность государственного управления. Необходимо подчеркнуть особо: в современной демократической стране цели государственного управления обязательно должны быть *социально ориентированы*, т. е. исходить из интересов и потребностей населения.

2. Важным элементом государственного управления является *организация*. Это базовая функция воздействия, представляющая собой упорядочение элементов объекта в пространстве и установление взаимосвязей между ними. В управлении государством вопросы организации всегда приобретали особую значимость, поскольку эффективность государственного управления – это результат не только «хорошего» отраслевого воздействия, но и показатель рационально и результативно организованной системы административного управления в данной отрасли.

Так, если «отец управления» Ф. Тейлор, будучи менеджером-производителем, выявил всего четыре принципа управления, то его последователь А. Файоль, который долгое время занимался административно-управленческим трудом, выделил уже 14 организационно-управленческих принципов [68, с. 21]. Таким образом, ор-

ганизовать и оценить управленческий труд гораздо сложнее, чем труд рабочего или даже мастера или бригадира.

3. Все возрастающую актуальность в связи с постоянным усложнением объекта управления (будь то конвейер, живой организм или общество) приобретает *регулирование*, т. е. опосредованное управление с помощью специальных инструментов, методов, технологий. В сфере государственного управления могут использоваться следующие регуляторы: нормативные правовые акты («профильные» федеральные законы), стратегические планы и целевые программы (как отраслевого, так и общегосударственного масштаба) финансово-экономические и социальные инструменты (ставка рефинансирования, установление верхних границ тарифов на коммунальные услуги, управление общественным мнением), государственные институты (Центральный банк России). В настоящее время, когда одной из общемировых тенденций административных реформ стало сокращение масштабов прямого вмешательства государства в жизнь гражданского общества, проблема повышения эффективности государственно-регулятивных инструментов приобретает все возрастающее прикладное значение.

4. *Субъектами* государственного управления выступают *политики, должностные лица, а также государственные служащие*. К политикам и должностным лицам относятся люди, которые в официальном порядке (установленном в зависимости от уровня и специфики развития государственности традициями, обычаями, нормативными правовыми актами) получили возможность осуществлять определенные полномочия от имени государства в целом или отдельного государственного института, органа. Государственные служащие получают право опосредованно управлять государством, обеспечивая деятельность политиков, должностных лиц, органов государственной и муниципальной власти и управления, т. е. они реализуют функции исполнительного, распорядительного, обеспечивающего характера.

Государственное управление осуществляется в официально установленных географических границах, в рамках конкретной ограниченной *территории*. Для федеральных органов власти – это территория всего государства, для региональных органов власти – территория региона, для территориальных отраслевых государственных органов – подведомственное им пространство (сфера дея-

тельности). Именно территориальный фактор отличает государственное управление от деятельности, скажем, политической партии, которая может осуществляться как в границах всего государства, так и на его части, либо за его пределами.

Наконец, в *арсенале* средств и ресурсов государственного управления имеются такие уникальные инструменты воздействия, как *право* и *легальное принуждение*. Так, в современном государстве право принимать законы имеет только законодательный (представительный) орган власти – парламент. К тому же только специально уполномоченные субъекты государственного управления могут официально принудить граждан уплачивать налоги или отбывать воинскую повинность.

В современной специальной литературе государственное управление трактуется в *широком и узком значениях*.

В широком смысле оно включает все ветви, органы и институты государственной власти и управления, всех должностных лиц, все государственные учреждения, организации, предприятия. В узком смысле под государственным управлением понимается только сфера реализации исполнительной власти.

На практике применительно к государственной сфере употребляют термины «государственная власть и управление», «политическое и административное управление», «политика и администрирование». Все эти категории обнаруживает тесную взаимосвязь, но при этом каждая имеет свою специфику. Рассмотрим это подробнее.

Современные исследователи выделяют в сфере государственного воздействия два блока: государственно-политическое и государственно-административное управление. Они различаются по источникам легитимации, субъектам, сферам, характеру и способам воздействия (табл. 1).

Указанные виды государственного управления различаются постольку, поскольку различаются политика и администрирование.

Представленные в табл. 1 данные свидетельствуют, что политики и высшие должностные лица получают от общества первичный мандат, а государственные служащие назначаются на свои должности, приобретая «вторичный мандат».

Таблица 1

Государственно-политическое  
и государственно-административное управление

Критерий	Государственно-политическое управление	Государственно-административное управление
Источник легитимности	Народ	Конституция (Основной закон), определяющие структуру органов государственного управления
Характер управленческих решений и действий	Дискретный	Непрерывный (процессуальный)
Виды решений	Законы, постановления (в случае, если они имеют высшую юридическую силу)	Подзаконные правовые акты
Характер управления	Правоустанавливающий, нормотворческий	Исполнение правовых норм
Степень профессионализма	Не обязательно обладание квалификацией и соответствующим образованием	Обязательны профильное образование, квалификация, стаж работы
Ответственность	Политическая (перед обществом, президентом, парламентом, правительством)	Юридическая (дисциплинарная, административная, гражданская, уголовная)

Если решения политических деятелей большей частью дискретны (например, одобрение закона или кадровые назначения), то деятельность государственных служащих носит непрерывный, вторичный по отношению к политике характер (информационно-аналитическое обеспечение парламентской деятельности, административное производство). Не случайно российское законодательство о государственной службе определяет ее как профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные



должности субъектов Российской Федерации (включая нахождение в кадровом резерве и другие случаи).

Отметим еще, что должностные лица государства несут, прежде всего, политическую ответственность (импичмент президенту, вотум недоверия правительству, роспуск президентом парламента, отзыв депутатов, внутрипартийная дисциплина, политические традиции) и в ряде государств имеют юридический иммунитет, т. е. неподсудны до снятия с них в официальном порядке юридической неприкосновенности. Субъекты административного управления, напротив, несут все виды юридической ответственности (дисциплинарную, административную, гражданскую, уголовную). Кроме того, в ряде стран нарушение закона государственным служащим служит дополнительным отягчающим вину обстоятельством.

Однако деление государственного управления на политическую и административную составляющие достаточно условно.

Во-первых, достаточно уловным является в управленческой практике соотношение критериев «источник легитимности» – «ответственность». В современной России в соответствии с Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. (В виде исключения в некоторых субъектах РФ избирается парламентом). Таким образом, данное лицо относится к классу политических должностей. Однако оно может быть смещено с должности указом Президента РФ в связи с утратой доверия Президента РФ за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных законом. При этом основанием для утраты доверия Президента РФ является выявление в отношении высшего должностного лица субъекта РФ фактов коррупции, неурегулированного конфликта интересов, открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ,

владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда такое лицо являлось зарегистрированным кандидатом на данную должность.

Во-вторых, субъекты административного управления имеют *дискреционные полномочия*, т. е. право действовать по усмотрению в рамках вверенных им управленческих функций. И чем выше занимаемая госслужащим должность, тем более широкий спектр дискреционных полномочий находится в его компетенции. (К *дискреционным полномочиям* относится, в частности, свобода понимать и применять норму закона либо иного нормативного акта).

При изучении государственного управления особую значимость приобретают *методы, средства и технологии*, с помощью которых осуществляется непрерывное, систематическое, профессиональное воздействие государственных служащих на те объекты, в силу своих обязанностей на которые они должны воздействовать. В данном случае обычно употребляют термин *административное управление*, понимая под ним практическую деятельность государственных органов, технологический процесс подготовки, принятия и исполнения государственно-управленческих решений. Это сфера деятельности управленческого аппарата.

Сказанное выше относится в какой-то степени и к муниципальному управлению (о нем мы подробнее будем говорить в главе 4). Здесь же отметим, что термин «муниципальное управление» трактуется как деятельность исполнительно-распорядительных органов местной власти.

В отечественном праве и специальной литературе употребляется термин «местное самоуправление (далее МСУ)», объединяющий деятельность исполнительных и представительных органов местной власти, а также самостоятельную, под свою ответственность деятельность граждан данного муниципального образования по решению вопросов местного значения.

В теории политики общественное самоуправление признается высшим видом коллективной самоорганизации и индикатором подлинной демократии, так как его осуществление требует развитой культуры гражданского участия и ответственности как общественности в целом, так и каждого индивида в частности. Вот почему в

современном государстве МСУ является высшей формой управленческой самодеятельности граждан.

В случае успешного решения этих вопросов и государственное, и МСУ в сочетании образуют систему *публичной власти и управления*. Термин «публичное управление» возник из общественно-договорной теории происхождения государственной власти и обрел свою популярность в XX столетии.

Публичность управления трактуется достаточно широко и неоднозначно, считается базовым принципом осуществления государственной власти в демократическом правовом социальном государстве. Индикаторами публичности управления являются два условия:

- 1) непосредственное и системное участие населения в организации и функционировании государственной власти;
- 2) действенность и эффективность «обратных связей» между государством и гражданами.

При оценке степени демократичности, прозрачности и подотчетности населению системы государственно-административного управления, используется термин *«public administration»*.

Все активнее входит в практику термин *«государственный (муниципальный) менеджмент»*, что является признаком активизации деятельности государственного и муниципального сектора в рыночной среде, проникновения форм, методов и технологий бизнеса в систему государственно-административного управления. И тем не менее следует различать менеджмент и государственное (муниципальное) управление различаются по ряду критериев (табл. 2).

Вместе с тем структурные политико-административные реформы, проведенные в ряде экономически развитых стран в 70–90-х годах XX в., а также последние тенденции развития бизнес-сектора некоторым образом сблизили государственное управление и менеджмент.

Во-первых, современный бизнес все более ориентируется не только на получение прибыли, но и на общественное признание за счет инициирования социально ориентированных акций, поддержки общественно значимых программ, филантропии.

Таблица 2

Государственное (муниципальное) административное  
управление и менеджмент

Критерий отличия	Государственное (муниципальное) управление	Менеджмент
Цель воздействия	Социально-экономическая (повышение уровня жилищной обеспеченности граждан наряду с ростом доходности от вводимого в эксплуатацию жилья с участием государства)	Экономическая (увеличение дохода, снижение издержек, рост объема продаж, повышение прибыли)
Ресурсы	Организационные, правоустанавливающие, правоприменительные (организация инфраструктуры государственной поддержки малого бизнеса, ведение Единого государственного реестра субъектов предпринимательства)	Экономические, финансовые, организационные (инвестирование в проекты, ликвидация представительства)
Ограничения	Запрет заниматься предпринимательской деятельностью (в большинстве государств), обязанность неукоснительно соблюдать закон (госслужащий руководствуется формулой «Разрешено только то, что разрешено законом»)	Право заниматься всеми не запрещенными законом видами деятельности (бизнесмен руководствуется формулой: «Разрешено все то, что не запрещено законом»)
Сфера правового регулирования	Конституционное, административное право	Гражданское, трудовое, уголовное право

Так, весомым фактором деловой репутации фирмы является степень ее социальной ответственности, которая определяется величиной «социального индекса Домини». Он включает 400 показателей, интегрированных по четырем основным группам экологической и социальной этичности бизнеса (экологичность производства и продукции, социальная оценка продукции, участие организации в благотворительных и социальных проектах, социальная политика организации по отношению к сотрудникам).

Во-вторых, в ряде современных государствах, правительства которых в конце прошлого века сделали ставку на повышение эффективности в государственном управлении, был снят запрет для госслужащих заниматься предпринимательской деятельностью. В

то же время был ликвидирован привилегированный статус государственных служащих по сравнению с правами работников частного сектора и деятельность чиновников также попала в сферу частной правовой юрисдикции. Все это повлекло сближение государственного и экономического секторов в ментальном, организационном, нормативно-правовом аспектах.

### **1.2.2 Анализ методов исследования современного государственного и муниципального управления**

Исследовательский инструментарий современной науки о государственном и муниципальном управлении включает:

- 1) общенаучные методы, которые являются совокупным достоянием всех общественных наук;
- 2) конкретно-прикладные методы, которые были разработаны именно в рамках научного познания практики управления социумом.

К общенаучным методам относятся:

#### **1. Дедукция и индукция.**

Дедукцией называется процесс построения научной теории путем обобщения ряда эмпирических данных (научной абстракции). Дедуктивный метод используется, когда из каких-то общих положений, которые считаются достоверными, выводят определенные следствия, которые могут быть проверены эмпирическим путем. Например, зная, что обычно молодые люди, получающие высшее образование и не имеющие высокого достатка, настроены либерально, можно предсказать, что за партию либерального толка проголосует больше студентов, чем за консерваторов.

Вместе с тем дедуктивные суждения далеко не всегда могут подтвердиться общественно-политической практикой. Достоверность дедуктивных теорий проверяется посредством индукции – восхождения от конкретного к абстрактному. Индуктивные теории возникают, когда исследователь в результате многократного наблюдения за повторяющимися явлениями практики строит теоретическое умозаключение.

Например, поскольку в течение двух десятилетий за лейбористов в Лондоне голосовало больше студентов, чем за консерваторов,

исследователь заключает, что либеральные партии всегда будут получать большую поддержку студентов, чем консервативные.

В современном постоянно меняющемся мире дедуктивные, равно как и индуктивные умозаключения постоянно ставятся под сомнение общественно-политической практикой. Иногда какой-то случай может опровергнуть авторитетную научную теорию либо, наоборот, комплекс на первый взгляд непротиворечивых и достоверных причинно-следственных явлений не может претендовать на научность.

Популярная в современной государственно-управленческой науке теория политической модернизации, воспринятая изначально как дедуктивное умозаключение (все страны должны стать на путь демократизации путем привития своему населению западных политических ценностей), стремительно обрастает сегодня множеством индуктивных контраргументов (поскольку демократическая прививка «по-европейски» удастся лишь в государствах с соответствующим типом политической культуры).

Вот почему дедукция и индукция обязательно должны дополнять друг друга при научном исследовании уже существующих и попытке обосновать собственные научные гипотезы, суждения, умозаключения. Претендовать на научность может только теория, которая постоянно подтверждается эмпирически.

## ***2. Анализ и синтез.***

Анализ представляет собой мысленное разделение объекта изучения на элементы, чтобы исследовать каждый из них. Однако, анализ элемента предполагает одновременно осмысление его взаимосвязи и взаимодействия с другими элементами и окружающей средой. Это осмысление «в контексте», «на фоне» и называется научным синтезом.

В процессе анализа и синтеза осуществляется переход видимого к глубинному, причинно-следственному. В результате появляется целостное научное представление об объекте исследования, возникает качественно новое знание (выдвижение научных гипотез, суждений, концепций), проявляются эвристические способности ученого.

Анализ и синтез весьма востребованы современной наукой о государственном и муниципальном управлении. В условиях политической, экономической и социокультурной нестабильности воз-

растает потребность объективного научного анализа происходящих в системе государственного управления процессов и явлений, чтобы затем на основе этого составить о них целостное представление и определить их роль и место в развитии мировой и национальной государственности.

### **3. Сравнение.**

Сравнение – сопоставление явлений и процессов, в том числе происходящих в государственном и муниципальном управлении. Выбрав однопорядковые объекты изучения, устанавливают ряд важных для исследователя критерия и затем сравнивают по каждому критерию.

Научная результативность применения метода сравнения достаточно высока. Этот метод широко используется в государственной науке, когда сопоставляются, например, формы правления, отдельные государственные институты или даже научные концепции. Важно сначала выявить действительно существенные, важные для каждого объекта исследования и для исследователя критерии сравнения, а также соблюдать принцип однородности изучаемых объектов.

Нецелесообразно, например, сравнивать современную политическую культуру западноевропейских и мусульманских стран, не включив в перечень критериев фактор значимости религиозного фактора в жизнедеятельности данных сообществ.

### **4. Моделирование.**

Моделирование – воспроизведение в создаваемом объекте некоторых свойств изучаемого явления либо процесса.

Цель моделирования – предсказать на основе поведения модели динамику реального процесса, явления, отношения. По словам известного советского ученого Н. Н. Моисеева, «модель кодирует ту информацию, которую люди раньше не знали» и, таким образом, «содержит в себе потенциальное знание, которое человек, исследуя ее, может приобрести, сделать наглядным и использовать его в практических нуждах. Именно этим и обусловлена предсказательная способность модельного описания» [72, с. 166].

Качество моделирования зависит от того, насколько репрезентативно свойства, заложенные в модель, отражают реальный объект исследования. Например, современные исследователи сходятся во мнении, что динамика развития всех социально-политических си-

стем имеет волновой характер. В рамках данной гипотезы российскими политологами А. С. Ахиезером и В. В. Ильиным предложена волновая модель развития российской государственности, где высчитана определенная длина волны, определены фазы подъема, спада и стагнации российской государственности в зависимости от характера политического режима [73, с. 67].

### **5. Планирование и прогнозирование.**

Планирование и прогнозирование – научное предсказание траектории, динамики и скорости развития исследуемого объекта, сделанное в результате научного исследования предыдущих состояний объекта за определенный период времени.

*Современная прикладная политология знает множество методов, приемов, технологий планирования и прогнозирования:* от так называемый жестких экономико-математических моделей (трендовое, линейно-динамическое прогнозирование) до «мягких», количественно-качественных приемов (метод «темные лошадки», многофакторный анализ и прогноз).

Действенным инструментарием определения степени валидности (т. е. практической применимости) статистических методов планирования и прогнозирования являются *коэффициент Стьюдента* (помогает определить степень ошибки для статистических гипотез [82]) либо *коэффициент ранговой корреляции* (позволяет учесть характер и степень взаимосвязи между переменными, увязанными в моделируемое уравнение).

### **6. Системный анализ в государственном и муниципальном управлении.**

Системный подход – методологическое направление познания природной, социальной и духовной действительность, в основе которого лежит понимание объекта исследования как системы. В самом упрощенном понимании система – это особым образом организованное (комплексное) воздействие субъекта на объект. Системный подход ориентирует исследователя на раскрытие целостности объекта, выявление многообразных связей в нем и сведение всех знаний об объекте в единую теоретическую конструкцию.

Методология системного анализа начала разрабатываться со второй половины XX века. У ее истоков, по общему признанию, стоит основатель обобщенной системной концепции австрийский биолог Людвиг фон Берталанфи, который первым дал общее опре-



деление термину [70]; основоположник «философии кибернетики» Н. Винер [71]; отец кибернетики» А. А. Богданов (Малиновский), который в своем фундаментальном исследовании «Тектология (Всеобщая организационная наука)» обосновал сущность системной концепции [72].

Зародившись в рамках биологии, физики, кибернетики, системный подход позже был взят на вооружение представителями социально-политической науки. Основателем системного подхода в социологии и политологии является Д. Истон, который в своих работах: «Политическая система» (1953), «Концептуальная структура для политического анализа» (1965), «Системный анализ политической жизни» (1965) впервые ввел в научный оборот понятие «политическая система», определил ее структурные компоненты, функции и признаки, а также обосновал модель политической системы в современном демократическом правовом государстве. Данная модель была взята на вооружение исследователями проблем государственного управления.

Сегодня насчитывается около 40 различных формулировок понятия «система». Наиболее емким является определение *системы как интегративной совокупности элементов, компонентов, подсистем, взаимосвязанных и взаимодействующих между собой и с окружающей средой.*

Вне зависимости от типа, размера и «возраста» любая система обладает следующими свойствами:

а) *Эмерджентность* (англ. *to emerge* – проявляться) – способность системы проявлять новые качества, не свойственные каждому отдельному ее элементу. Речь идет не о количественных, а прежде всего о качественных параметрах, которые образуются в результате взаимодействия, взаимосвязи всех элементов системы. Именно эта уникальная качественность и отличает систему от простой суммы ее слагаемых.

Так, представители одного из 120 российских этносов не несут в себе всех социокультурных, ментальных признаков русской нации. И только взятые в совокупности, объединенные общей исторической судьбой более чем тысячелетнего развития государственности, все этносы, проживающие на территории РФ, образуют ее многонациональный народ, с его самобытными характеристиками.

б) *Структурность* – предполагает обязательное наличие у системы структуры – совокупности элементов, компонентов, эшелонов, подсистем, взаимосвязанных между собой. При этом каждый из элементов является относительно автономным и также может рассматриваться исследователем как система низшего порядка. Изменение, перемещение, удаление любого из элементов либо изменение вида и характера взаимосвязей между ними неизбежно изменяет качественные характеристики системы. Например, структура Российской Федерации схожа по некоторым элементам со структурой СССР, но это уже совсем другое государство.

в) *Взаимодействие с окружающей средой*. Любая система существует лишь постольку, поскольку она взаимодействует с окружающей средой. По степени и характеру взаимосвязи системы с внешней средой различают открытые, полуоткрытые и закрытые системы. Абсолютно закрытые системы – это научная абстракция. Все реальные системы являются открытыми или полуоткрытыми. Считается, что чем активнее система обменивается с внешней средой веществом, энергией, информацией, тем она более жизнеспособна, адаптивна, устойчива. Напротив, блокирование прямых (обратных) связей порождает излишнюю энтропию в системе (степень беспорядка, внутреннего дисбаланса), что заставляет систему искусственно усложняться, образовывать новые элементы, «обслуживающие» внутренний хаос. Со временем собственных ресурсов такой системе оказывается недостаточно, чтобы справиться с возрастающей внутренней энтропией, и целостность распадается.

г) *Гомеостаз* – способность системы сохранять свои ключевые параметры в процессе жизнедеятельности. Считается, что чем совершеннее система, тем большей степенью данного признака она обладает. В современной социальной науке аналогом гомеостаза является устойчивое развитие, т. е. постоянное качественное совершенствование, отказ от рудиментарных элементов, связей, способов взаимодействия с окружающей средой.

Системный анализ в социально-политической науке находится в стадии активного развития. В настоящее время в его рамках оформились кибернетическое и синергетическое направления, которые, одинаково воспринимая понятие «система» и ее свойства, все же расходятся в отношении к энтропии как характеристике хао-

са внутри и вне системы, по-разному воспринимают смысл и значение управления социальными объектами.

Особенностью *кибернетического подхода* является то, что с его помощью исследуются лишь системы, в которых четко выявлены управляющий и управляемый блоки, а также существует определенная цель (иерархия целей) управления. Определяющий тезис кибернетики таков: благодаря управлению система в процессе своего развития ведет постоянную антиэнтропийную деятельность – создает организационный порядок из хаоса. Соответственно, в кибернетической системе определяющая роль отводится субъекту управления. А главная цель управляющей подсистемы – организовать объект управления путем нахождения соподчиненности компонентов, входящих в его состав. Помочь ему в этом должна информация, которую он получает посредством обратной связи. Такая информация в рамках кибернетики дает представление о результате управляющего воздействия.

Однако в современных социальных системах возникает целый спектр целей, порой противоречащих друг другу. И построить четкую, однозначную иерархию целей в таких системах не представляется возможным. Да и иерархия эта вряд ли будет отражать социальную действительность с ее разнообразными связями (причем чаще горизонтальными, чем вертикальными). В этом контексте *синергетический подход* является новой страницей системной методологии в современной науке, который изучает самоорганизацию в социальных системах. Синергетика исследует и использует связи между элементами структуры системы, образующиеся в мало предсказуемых условиях. В таких системах упорядоченность может возникать как в области управления, так и вне ее, независимо от нее и даже вопреки ей. Например, по мнению специалистов, деятельность преступного мира организована даже лучше, чем государственное управление в некоторых сферах. В фокусе синергетики находится, таким образом, поведение управляемых и самоуправляемых систем, образующих в совокупности образ нелинейного мира в процессе саморазвития, мира, в котором порядок и хаос соседствуют, взаимопроникают и взаимотрансформируют друг друга. За счет самоорганизации возрастает степень упорядоченности социальной системы. Вот почему главное место в синергетике занимает не организация, а самоорганизация – процесс спонтанного упорядо-

чивания элементов системы без целенаправленного управленческого воздействия. Все это обуславливает позитивное отношение сторонников синергетики к хаосу, поскольку он является средой самоорганизации социальных систем. Поэтому субъект управления должен учитывать наличие, по крайней мере, двух видов целей: собственные цели развивающихся объектов (цели самоорганизации) и свои, управленческие цели (цели организации).

В этом контексте государственное управление можно представить как систему, функционирующую в рамках микро- (общество данной страны) и макросреды (международное сообщество) (рис. 2).



Рис. 2. Система государственного управления

В рамках государства, как управляющего субъекта, выделяют подсистемы: А – политическую, Б – административную. Цель первой – разработка и принятие политических решений (законов, целевых программ, концепций, стратегий и т. п.); цель второй – исполнение политических решений и обеспечение деятельности политиков. Соответственно, в рамках подсистемы А реализуется высшая государственная власть, в рамках подсистемы Б – исполнительно-распорядительное управление. Степень автономии политики и администрирования, а также характер их взаимосвязи определяется параметрами конкретной государственности. Структурно система государственного управления состоит из следующих блоков:

- нормативно-правовая подсистема;

- функционально-структурная подсистема;
- профессионально-компетентностная подсистема;
- информационно-аналитическая подсистема.
- коммуникативная подсистема;
- профессионально-культурная подсистема;

С позиций системного анализа принципиальное значение приобретает режим взаимодействия государственного управления с обществом, т. е. характер реализации прямых и обратных связей. Обществом поставлены на «вход» государственного управления *ресурсы* (демографические, трудовые, экономические и т. д.) и предъявлены определенные *требования к государству* (охрана общественного порядка, законности, защита интересов отдельных социальных групп и т. п.). Перерабатывая эти импульсы, система государственного управления выдает на «выходе» государственно-политические *решения* (принятые законы и подзаконные акты, целевые программы, концепции, стратегии и т. д.) и предпринимает определенные *действия* по реализации этих решений. В управленческой практике важно учитывать и прорабатывать не только и не столько прямые, «вертикальные» (исполнительно-распорядительная деятельность государства по отношению к обществу в целом и отдельным социальным группам, индивидам), сколько «обратные связи» между общественностью и государственным управлением (реакция общественности на решения и действия власти). Это поможет государству в процессе своего развития сохранять баланс на «входе» и «выходе», т. е. проводить действительно демократически ориентированную государственную политику, учитывающую реальные интересы и потребности общества и имеющие целью их удовлетворение. Такое состояние на языке системного подхода называется *устойчивым (динамическим) равновесием*.

Именно проблематика устойчивости развития социально-политических систем привлекает основное внимание современных исследователей проблем государства и государственного управления.

Не следует забывать и о таком аспекте, как степень «прозрачности» и предсказуемости внутренней среды государственного управления, которая также весьма неоднородна, динамична и, несмотря на проводимые политико-административные реформы, трудно поддается общественному контролю. Показателями этой си-

туации являются: бюрократизм, коррумпированность, преобладание неформальных отношений между политиками и госслужащими. Именно эти факторы, в свою очередь, «управляют» самим объектом управления, т. е. влияют на менталитет власти, характер, режим и технологии ее осуществления в обществе. На языке современного анализа такие системы называются операционально замкнутыми, или системами с «собственным характером». Их развитие трудно предугадать; их поведение в каждый момент времени мало предсказуемо, т. е. выходит за рамки математического ожидания. Неравновесные системы в высокой степени подвержены флуктуации и бифуркации.

В этих условиях государственному управлению становится все труднее сохранять и поддерживать устойчивое равновесие между потребностью управлять и выстраивать соответствующие политико-административные отношения, с одной стороны, и необходимостью обеспечивать условия для самоуправления, самоорганизации современного социума – с другой.

Такая задача актуальна для всех современных развитых и развивающихся государств, в том числе и для Российской Федерации с её уникальнейшим и богатейшим географическим, климатическим, этнополитическим, социокультурным многообразием.

### **1.2.3 Анализ понятий «функция», «полномочие», «компетенция» государственного и муниципального управления**

**Функция** – производная, вторичная по отношению к целям категория, представляющая собой вид управляющего воздействия, который осуществляется в пространстве-времени.

Существует множество классификаций функций государственного управления:

1) по отношению к объекту воздействия выделяют внешние (публичные, инфрафункции) и внутрисистемные (интрафункции);

2) по статусу органов государственной власти и управления вычленяют государственно-политические и государственно-административные функции;

3) по содержанию управленческого воздействия выявляют:

- ориентирование объекта управления (прогнозирование, планирование, нормативное регулирование, методическое руководство и т. д.);

- обеспечение системы управления (кадровое, материально-техническое, информационное);

- оперативное управление системой (учет, контроль, мониторинг, оценка, координация);

4) по полномочиям, содержащимся в функциях, выявляют: регулирующие, расчетные, информационные, аналитические, организационные, контрольные и т. д.

**Полномочие** («имею право и могу») – это элемент управленческой функции; конкретный вид деятельности, который субъект управления правомочен совершать в рамках управленческой функции.

**Компетенция** (принадлежность по праву) – круг полномочий какого-либо государственного или муниципального органа, должностного лица, который он имеет право и способен осуществить.

Совокупность функций, полномочий, компетенции определяет *статус* данного государственного или муниципального органа и должностного лица, т. е. роль и место субъекта в организации более высокого порядка, определенная его целевым предназначением, компетенцией, специфическим набором функций и полномочий.

Особо остро стоит вопрос о необходимости осуществления определенных функций тем или иным государственным органом. Речь идет о том, что в начале XXI века стала очевидной «перегруженность» функциями, выполнение одних и тех же функций разными органами государственного управления. Исследователи разработали алгоритм с целью оптимизации функций и структуры государственного аппарата. В соответствии с данным алгоритмом каждая функция федеральных органов исполнительной власти последовательно оценивалась по следующим критериям:

1) несвойственная функция – необходимая государству, но не соответствующая профилю конкретного государственного органа (ее оставляли у государства, но закрепляли за профильным ведомством);

2) избыточная функция – необоснованно исполняемая органами власти (ее нужно было передать на региональный, местный уровень либо частному сектору);

В свою очередь, избыточные функции анализировались по шести критериям:

- закреплена ли функция в федеральном законе или ином нормативном правовом акте;
- содержит ли функция властные полномочия или связана с осуществлением юридически значимых действий;
- соответствует ли исполнение функции ограничениям, установленным антимонопольным законодательством;
- обоснованно ли функция передается на региональный уровень;
- обоснованно ли функция передается на муниципальный уровень;
- может ли функция осуществляться участниками рынка.

В результате такой многоступенчатой оценки решалась судьба функции: либо функция упразднялась вообще, либо она передавалась другому ведомству по горизонтали, либо «спускалась» на региональный или местный уровень, либо передавалась частному сектору.

После инвентаризации функций последовал этап проектирования новой организационной структуры федеральных органов исполнительной власти. Вместо множества разностатусных ведомств с различными названиями («агентство», «надзор», «комитет», «комиссия», «департамент» и пр.) Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [4] были учреждены три организационно-правовые формы осуществления государственного управления в рамках исполнительной власти: федеральное министерство, федеральное агентство, федеральная служба. Каждому из них вменялись определенные виды функций, а содержание каждой функции, в свою очередь, четко раскрывалось в Указе Президента.

Однако, как показала практика, и эта идея, правильная по логическому смыслу: за министерством закрепляется стратегическое планирование, за агентством – оперативное, а за службами – контроль, нашей бюрократией была извращена настолько, что по отдельным министерствам, в частности, Министерству науки и высшего образования, пришлось отказаться от агентств и сосредоточить весь процесс управления опять в Министерстве.



## ГЛАВА 2 ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ

### 2.1 Институт главы государства в теории и практике государственного управления: статус, функции, полномочия

Сегодня является аксиомой существования двух форм правления: монархию и республику. Отличительным критерием такой градации является характер замещения поста главы государства, предельный срок пребывания в этой должности, а также наличие и характер политической ответственности. В монархиях глава государства получает власть по наследству, он несменяем (кроме случаев добровольной отставки) и неподотчетен в своей деятельности никому.

В республиках глава государства – президент – избирается, как правило, путем всенародного голосования на определенный срок. Наряду с парламентом, несет политическую, а в определенных случаях и юридическую ответственность.

В свою очередь, и монархии, и республики в зависимости от количества и статуса избранных непосредственно народом органов власти, положения правительства в системе власти и механизма его ответственности, особенностей механизма «сдержек и противовесов», имеют внутреннюю классификацию. Монархии делятся на абсолютные, дуалистические и парламентские; республики – на президентские, парламентские и смешанные (рис. 3).



Рис. 3. Классификация форм правления

Российская Федерация, образовавшаяся после распада СССР, стала на пути демократических преобразований, при этом выбрала наиболее сложный с точки зрения взаимодействия органов государственной власти тип *смешанной республики*. Такая республиканская форма была применена во Франции после череды переворотов в системе власти, которая продолжалась более полутора веков.

Смешанную республику предпочитают сегодня молодые демократии, которые недавно избавились от тоталитарных (авторитарных) политических режимов. Граждане этих государств, активно внедряя в политическую практику народное правление через усиление роли парламента, в то же время нуждаются в сильном, относительно не зависимом ни от какой ветви власти главе государства, который бы гарантировал неприкосновенность и сохранность народного суверенитета, целостность страны и стабильность демократических преобразований.

В Российской Федерации процесс развития системы государственной власти, упорядочения взаимоотношений между ее ключевыми органами пока далек от совершенства. Вот почему научное осмысление *институционализации власти в России* является не столько теоретическим, сколько практическим вопросом становления национальной государственности. Решение данного вопроса немыслимо вне изучения международного опыта, анализа генезиса и статуса аналогичных институтов как в развитых, так и в развивающихся демократиях современности.

Институт *президента как главы государства* (лат. – сидящий впереди) впервые возник в США и качестве реакции на кризис монаршей власти. Так, первый президент США Дж. Вашингтон (1788–1797) в период войны за независимость британских колоний первоначально был «президентом Континентального конгресса», т. е. председателем съезда представителей, восставших против британской короны штатов. Лишь в процессе разработки конституции 1787 г. титул «президент» был отделен от возглавляемого им органа (Конгресса) и приурочен к государству в целом. Любопытно, что институт президентства возник на волне кризиса легитимности монархии. Так, Вашингтон отверг предложение стать монархом созданного американского государства, указав, что король Англии «царствует, но не правит» и его личность не популярна у населения колоний, добившихся независимости. А новой стране необходим

сильный глава, легитимизированный непосредственно народом и при этом способный реально управлять.

За более чем двухсотлетнюю историю своего развития институт президента по-разному эволюционировал в различных государствах. Вот почему место президента в системе разделения государственной власти неодинаково в различных странах.

Вместе с тем общим аспектом статуса президента во всех республиках является статус *главы государства*. Но этот статус далеко не всегда провозглашается в основном законе страны.

Так, в России, Венгрии, Италии «президент является главой государства»; в США, где «исполнительная власть предоставляется Президенту Соединенных Штатов Америки» [82], он является главой исполнительной ветви власти, не имеет дополнительного наименования «Глава государства», хотя исполняет его функции; во Франции Президент Республики также не имеет дополнительного наименования «лава государства» (в конституции отсутствует и термин «Глава исполнительной власти», хотя есть «премьер-министр»).

Однако большинство исследователей сходятся во мнении, что президент любой страны фактически является главой государства, ее высшим должностным лицом, которое призвано:

- обеспечивать конституционный порядок, устойчивость и преемственность государственной власти;
- представлять интересы государства на высшем международном уровне;
- быть официальным символом государства;
- взаимодействовать с законодательной, представительной, исполнительной и судебной ветвями государственной власти;
- конституционным путем обеспечивать разрешение всех кризисов и конфликтов между органами государственной власти.

Президент республики – это *единоличный орган государственной власти*. Он может советоваться при принятии решения с различными государственными органами и институтами гражданского общества, однако решения в рамках своей компетенции он принимает самостоятельно и несет за них персональную политическую (а иногда и юридическую) ответственность.

Указанные функции конкретизируются, дополняются, или, наоборот, отнимаются в зависимости от типа республики, историче-

ских традиций, политической культуры. Так, в парламентских республиках глава государства характеризуется как «слабый» и его функции на практике сводятся к представительству (президент ФРГ, Италии).

Однако если государство избирает тип президентской (США, латиноамериканские страны) либо смешанной (Франция, Россия) республики, то оно сознательно идет на создание сильной власти президента. Вместе с тем у главы государства всегда остаются не раскрытые в конституции полномочия, что позволяет в чрезвычайных и военных ситуациях, а также при реальной угрозе конституционного переворота реализовать даже «слабому» президенту свой властный потенциал. Так, например, в парламентских республиках (Италия, ФРГ) «слабый» президент в соответствии с конституцией имеет право распустить парламент.

В Советском Союзе на основании Закона СССР от 14.03.1990 № 1360-1 «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР» [5] Съезд народных депутатов СССР избрал Президентом СССР М.С. Горбачева.

В России должность президента была учреждена общенародным референдумом в апреле 1991 г. Конституция РСФСР, принятая Верховным Советом РСФСР 12.04.1978 (в ред. от 1 ноября 1991 г.), определяла статус Президента как «высшего должностного лица» и «главы исполнительной власти» [6]. С 1991 до 1993 гг. Россия, образно говоря, дрейфовала к президентской форме республиканского устройства, характеристикой которой является отсутствие дуализма исполнительной власти (когда президент совмещает статус и главы государства, и главы правительства), а также отсутствие политической ответственности парламента перед президентом (то есть парламент может выразить президенту импичмент, а президент не имеет права распустить парламент).

Однако противостояние исполнительной власти РФ в лице президента Б. Н. Ельцина и законодательной – Верховного Совета РФ в 1993 г. закончилось не в пользу парламента. Конституция РФ 12 декабря 1993 г. лаконично закрепила за президентом статус «главы государства» [1]. Это особое положение в системе государственной власти предполагает наличие у Президента РФ большого

объема собственных полномочий и компетенций, но при этом во взаимодействии с другими ветвями власти.

Конституция РФ не содержит четкой классификации функций и полномочий Президента РФ. Для удобства осмысления статуса Президента РФ можно выделить несколько его базовых функций и групп полномочий:

- 1) перечень функций главы государства;
- 2) полномочия в отношениях с парламентом;
- 3) полномочия в отношениях с исполнительной властью;
- 4) полномочия в отношениях с судебной властью.
- 5) полномочия в отношениях с иными органами государственной власти.

В упоминавшейся ст. 80 Конституции РФ изложены следующие основные *функции Президента РФ как главы государства*:

- 1) является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина;
- 2) в установленном Конституцией РФ порядке принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности;
- 3) обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти;
- 4) в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства;
- 5) представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях;
- 6) взаимодействует с палатами Федерального Собрания РФ.

Каждая из указанных функций реализуется в совокупности полномочий. Далеко не все президентские полномочия прописаны в Конституции РФ, что является нормой с точки зрения конституционно-правового регулирования института президента в зарубежной практике.

Рассмотрим конкретизацию указанных функций главы государства.

1. *Функция гаранта Конституции* предполагает обеспечение российским Президентом выполнения всеми органами государственной власти и управления, государственными учреждениями и

организациями своих конституционно-правовых обязанностей. Реализация данной функции предполагает полномочия Президента:

а) обращаться к любому федеральному органу власти либо органу власти субъекта РФ с предложением привести изданные им правовые акты или действия в соответствие с конституционными нормами;

б) приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам России, нарушения прав и свобод граждан. Такие акты субъектов РФ (например, постановления глав республик и губернаторов иных субъектов РФ) приостанавливаются до решения вопроса соответствующим судом;

в) применять на законной основе принудительные меры, если на территории государства возникает угроза его территориальной целостности и безопасности, нарушения прав человека (объявление выговоров губернаторам отдельных субъектов РФ за неудовлетворительную работу по обеспечению законности в ходе избирательных кампаний, роспуск при определенных условиях законодательного представительного органа субъекта РФ, отрешение от должности главы субъекта РФ);

г) разрабатывать и предлагать законы, восполнять законодательные пробелы своими указами в защиту прав и свобод отдельных категорий граждан (военнослужащих, многодетных семей, малообеспеченных и т. д.);

д) принимать лиц в гражданство Российской Федерации, давать разрешение на выход из российского гражданства;

е) предоставлять лицам без гражданства, а также иностранным гражданам право убежища в России;

ж) осуществлять помилование (с помощью специальных комиссий по помилованию, созданных в соответствии с указом Президента в каждом субъекте РФ);

з) присваивать высшие воинские и почетные звания РФ;

и) учреждать некоторые награды (например, орден Мужества, орден Святого Андрея Первозванного), награждать орденами и медалями РФ;

к) назначать всероссийский референдум (однако инициировать его вправе только граждане Российской Федерации численностью не менее чем 2 млн., имеющие право на участие в референдуме).

Как гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина Президент РФ не просто может, но и **обязан** реализовывать не только вышеуказанные, но и иные полномочия, не раскрытые в Конституции РФ. Такая дискреционная деятельность российского Президента не является нарушением принципов правового демократического социального государства, если она, конечно, не продиктована диктаторскими амбициями, не влечет за собой массовое нарушение прав и свобод граждан, какую-либо дискриминацию, узурпацию государственной власти, не лишает граждан права обжалования действий Президента в судебном порядке. В мировой конституционной практике такой модус статуса президента, как «гарант Конституции», встречается нечасто.

Клише «гарант конституции» было политическим «изобретением» маршала де Голля – выдающегося государственного деятеля Франции, основателя Пятой французской республики (1959 г.). Именно как гарант конституции этот французский Президент обеспечил стабильность основ государственного строя в своей республике, которая к тому времени переживала сильный политический кризис (за период с 1795 по 1958 гг. Франция испытала четыре конституционных переворота, в рамках данной формы правления существенно меняя элементы механизма сдержек и противовесов).

Выше сказанное позволяет утверждать, что сильная президентская власть совсем не обязательно перерастает в диктатуру, а скорее, наоборот, способствует стабилизации основ конституционного строя, когда это необходимо.

- **В рамках функции по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности** российский Президент правомочен и обязан идентифицировать угрозу и предпринять соответствующие меры по ее ликвидации.

Данная функция конкретизируется следующими полномочиями:

**а) введение военного положения.** В соответствии с Федеральным конституционным законом от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении», в случае агрессии против России или непосредственной угрозы агрессии Президент издает указ о введении военного

положения. Тогда наступает особый правовой режим деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и организаций, предусматривающий ограничение прав и свобод граждан («комендантский час») и некоторые аспекты военного управления;

**б) введение чрезвычайного положения.** Причинами такого положения в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» являются массовые нарушения общественного порядка, стихийные бедствия и катастрофы. Чрезвычайное положение может вводиться как по территории государства в целом, так и на территории его части. В условиях чрезвычайного положения действующие органы государственной власти и управления, органы местного самоуправления наделяются дополнительными полномочиями. Кроме того, могут создаваться новые органы, часть полномочий может передаваться «силовикам». Ограничиваются некоторые личные (досмотр транспортного средства, личный досмотр, ограничение свободы передвижения и т. д.) и политические права граждан (запрет выборов, демонстраций, введение цензуры и др.).

В случае введения военного и чрезвычайного положения Президент РФ обязан немедленно сообщить об этом обеим палатам российского парламента. Соответствующий указ Президента подлежит обязательному утверждению Советом Федерации Федерального Собрания РФ – верхней палатой парламента. Если такой указ не утверждается, он теряет свою силу.

Если при введении военного или чрезвычайного положения российский Президент обязан взаимодействовать с парламентом, то идентификация иных опасностей и рисков для российской государственности составляют исключительную прерогативу главы государства. При этом Президент действует исходя из собственного восприятия своих «охранительных» обязанностей либо обращается к помощи Конституционного Суда РФ за толкованием отдельных статей Основного закона.

Например, в 2000 г. В. В. Путин, вступив в должность Президента РФ, указал в своих первых официальных выступлениях, что политическая и юридическая суверенность республик, входящих в состав РФ, является реальной угрозой целостности государства. Он обратился в Конституционный Суд РФ с просьбой проверить на конституционность ряд правовых норм, которые на тот момент яв-



лялись юридической основой концепции республиканского суверенитета (федеративный договор, межреспубликанские договоры о сотрудничестве, провозглашавшие суверенитет сторон и т. д.). И только после соответствующих разъяснений Конституционного Суда РФ, подтвердивших правоту В.В. Путина, он начал поэтапные реформы по укреплению российской государственности.

**в) осуществление полномочий Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами государства.** Данное комплексное полномочие Президента реализуется посредством:

1) утверждения военной доктрины Российской Федерации по обеспечению военной безопасности страны;

2) назначения и освобождения высшего командования Вооруженных Сил России;

3) руководство Советом Безопасности РФ (данный совещательный орган при Президенте РФ решает основные вопросы внутренней безопасности государства, разрабатывает и руководит мероприятиями по ликвидации внутренних угроз государства).

**3. В рамках обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти** Президент РФ осуществляет согласительные процедуры и другие меры, способствующие координации действий как по горизонтали (между органами государственной власти на федеральном уровне, между органами власти на уровне субъекта Федерации), так и по вертикали (между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ). Формами осуществления таких полномочий являются устные согласительные встречи оппонентов с участием Президента либо письменные консультации, когда Глава государства отвечает на письменные запросы соответствующих органов власти.

Таким образом, российский Президент реализует своего рода внешний арбитраж, хотя Конституция РФ официально не называет его «арбитром» в отличие от ряда стран (Франция и др.).

**4. Функцию определения основных направлений внутренней и внешней политики** Президент РФ должен осуществлять в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. Эта очень емкая функция Президента РФ включает массу полномочий, таких как:

а) обращение с ежегодными посланиями Федеральному Собранию Российской Федерации;

б) внесение законопроектов в Государственную Думу Федерального Собрания РФ;

в) промульгация (подписание и обнародование в установленном порядке) федеральных законов;

г) подписание от имени России международных договоров, вступление в международные организации;

д) подписание от имени России ратификационных грамот после принятия парламентом закона о ратификации международного договора;

е) принятие верительных и отзывных грамот аккредитованных при Президенте РФ дипломатических представителей.

**5. С руководством внешней политикой непосредственно связана представительская функция** Президента РФ. Она осуществляется им единолично как внутри (направление своих полномочных представителей в федеральные округа и субъекты РФ, палаты российского парламента), так и вне страны (ведение переговоров с Главами государств, назначение послов и представителей в другие государства). При этом Президент РФ может дезавуировать (объявить недействительными) любые международные обязательства России, принятые должностными лицами от имени России без его поручения.

**6. Спектр президентских полномочий по взаимодействию с парламентом** достаточно широк. Так, *в отношении* нижней палаты российского парламента, **Государственной Думы Федерального собрания РФ** Президент РФ:

а) назначает дату очередных выборов в Государственную Думу Федерального Собрания РФ;

б) имеет право субъекта законодательной инициативы по всем вопросам (в отличие, например, от депутата Государственной Думы или члена Совета Федерации российского парламента, которые не могут предложить внесение поправки в Конституцию РФ);

в) промульгирует закон. Данная процедура включает подписание принятого и одобренного российским парламентом закона в течение 14 дней с момента внесения на рассмотрение Президенту, а также официальное опубликование текста закона. В соответствии с Федеральным законом от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опублико-

вания и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после дня их подписания Президентом РФ согласно ст. 4 в «Парламентской газете», «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» или на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([pravo.gov.ru](http://pravo.gov.ru)). Федеральные конституционные законы, федеральные законы направляются для официального опубликования Президентом РФ;

г) имеет право отлагательного вето. Президент РФ вправе не подписать закон как по причине его содержания, так и по причине нарушения установленного порядка его принятия. Вето Президента может быть преодолено парламентом путем повторного принятия и одобрения закона квалифицированным большинством голосов (две трети парламентариев);

д) использует согласительные процедуры с парламентскими комитетами, комиссиями и фракциями по вопросам содержания отдельного закона;

е) распускает Государственную Думу в двух предусмотренных Конституцией случаях: если палата дважды выразила вотум недоверия Правительству РФ в течение трех месяцев; если палата трижды отклонила представленные Президентом кандидатуры на пост Председателя Правительства РФ.

В российской государственной практике Государственная Дума выносила вотум недоверия Правительству лишь однажды, в 1995 г. Однако данная процедура не была реализована. После череды взаимных уступок Президента и Государственной Думы палата не стала подтверждать свое недоверие Правительству, а Председатель Правительства в свою очередь отозвал постановку вопроса о доверии перед Государственной Думой, чтобы исключить возможность ее роспуска.

Государственная Дума не может быть распущена Президентом:

- 1) в течение одного года после ее избрания;
- 2) с момента выдвижения ею обвинения против Президента до принятия соответствующего решения Советом Федерации (именно

с момента официального выдвижения обвинения, а не с момента создания Госдумой специальной комиссии);

3) в течение полугода до окончания срока полномочий Президента РФ;

4) в период действия военного или чрезвычайного положения на всей территории России.

При роспуске палаты Президент РФ назначает новые выборы, чтобы новая Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца после роспуска предыдущей.

Роспуск нижней палаты парламента предусмотрен во Франции, однако лишь после обязательных консультаций с премьер-министром и председателями палат парламента;

ж) представляет Государственной Думе на утверждение кандидатуры Председателя Правительства РФ, Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов. Председателя Центрального банка РФ.

Во взаимодействии с *верхней палатой российского парламента – Советом Федерации Федерального Собрания РФ* Президент:

а) представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, заместителя Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов;

б) представляет Совету Федерации кандидатуру Генпрокурора и вносит предложение о его освобождении от должности;

в) в обязательном порядке уведомляет Совет Федерации о введении чрезвычайного или военного положения.

Пожалуй, самое важное координационное полномочие российского Президента с обеими палатами парламента связано с законотворческой деятельностью. Так, в каждой палате парламента ежедневно присутствуют полномочные представители Президента. Они представляют на заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы внесенные Президентом законопроекты, а также разъясняют парламентариям причины отклонения Президентом принятых законов.

**7. Полномочия Президента РФ по отношению к исполнительной власти** основываются на безусловном приоритете главы государства. Это даст основание некоторым исследователям счи-

тать его фактическим главой Правительства РФ. Так, Президент России:

а) назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ, а затем и членов Правительства;

б) освобождает от должности Председателя Правительства и министров (на это согласие Государственной Думы не требуется);

в) единолично принимает решение об отставке Правительства РФ;

г) имеет право председательствовать на заседаниях Правительства;

д) определяет своим указом систему и структуру федеральных органов исполнительной власти;

е) осуществляет непосредственное руководство некоторыми министерствами, агентствами и службами (в области обороны, внутренних дел, иностранных дел, юстиции и др.);

ж) вправе отменить постановления и распоряжения Правительства РФ, если они противоречат Конституции, федеральным законам и указам Президента;

з) вправе отрешать от должности глав субъектов РФ по основанию «утрата доверия Президента».

Поскольку в России нет поста вице-президента, в отсутствие главы государства ряд его обязанностей временно исполняет Председатель Правительства РФ. Исполняющий обязанности Президента РФ не вправе распускать Государственную Думу, назначать референдум, вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ. В то же время за ним сохраняется такое важное президентское право, как отлагательное вето. Все это свидетельствует о прочной, генетически возникшей взаимосвязи президента и исполнительной власти, которая проявляется во всех непарламентских государствах и в большинстве случаев служит залогом эффективной работы власти.

По вопросам своей деятельности Президент РФ издает нормативные и ненормативные **правовые акты**, которые обязательны для исполнения на всей территории РФ, имеют прямое действие и не нуждаются в одобрении иными органами государственной власти. **Указ** Президента – это нормативный правовой акт, который относится к неопределенному кругу физических и юридических лиц и действует долгое время (на практике бывают указы ненормативного

характера, которые касаются правоприменения. Например, о назначении определенного лица на конкретную должность). **Распоряжение** Президента РФ – это акт правоприменительного, индивидуального, организационно-распорядительного характера. Хотя акты Президента РФ не называются в Конституции РФ подзаконными, на практике они носят подзаконный характер и не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. В то же время президентские акты не могут быть отменены никаким законом. Несответствие акта Президента РФ конституционно-правовым нормам устанавливает Конституционный Суд РФ, а затем отменяет сам Президент.

Согласно Указу Президента РФ от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» с учетом изменений, внесенных Указом Президента от 02.02.2013 № 88, **акты** Президента РФ подлежат официальному опубликованию в течение 10 дней после дня их подписания в «Российской газете», Собрании законодательства РФ и на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([pravo.gov.ru](http://pravo.gov.ru)), функционирование которого обеспечивает ФСО России. Официальным опубликованием актов Президента РФ считается первая публикация их полных текстов в названных изданиях или первое размещение (опубликование) на интернет-портале [pravo.gov.ru](http://pravo.gov.ru). Официальными являются также тексты актов Президента РФ, распространяемые в электронном виде федеральным государственным унитарным предприятием «Научно-технический центр правовой информации «Система» ФСО России, а также органами государственной охраны.

Важную роль в инициировании государственной политики играют также ежегодные **послания Президента РФ российскому парламенту**. Они не имеют юридической силы, однако содержат основные направления и приоритеты государственной политики на текущий год.

Возможность издавать собственные правовые акты определяет функциональную силу президента. Так, в парламентских республиках (Италия, ФРГ и др.) все акты, изданные президентом, обязательно нуждаются в одобрении парламента. В президентских и смешанных республиках, где власть главы государства более об-

ширна, его акты, как правило, носят самостоятельный характер. Вместе с тем для обеспечения согласованности деятельности главы государства и правительства при проведении в жизнь тех или иных политических решений в ряде республик смешанного типа предусмотрен институт **контрасигнатуры**. Он был изобретен во Франции в 1962 г. после введения прямых выборов президента и стал там серьезным элементом системы сдержек и противовесов между президентом, с одной стороны, и премьер-министром – с другой.

Контрасигнатура означает, что важные указы и декреты Президента Франции приобретают юридическую силу только после их подписи премьер-министром. Это препятствует возникновению ситуации, когда президент и премьер-министр будут вести постоянную борьбу за ведущую роль в определении государственной политики. Российская конституция контрасигнатуры не предусматривает, и ее внедрение вряд ли представляется целесообразным ввиду статусной «слабости» российского Правительства.

Для реализации своих обширных конституционных полномочий **Президент РФ формирует государственные органы и структуры консультативного и обеспечивающего характера и руководит их работой.**

Таковыми государственными органами в настоящее время являются: Государственный совет РФ, Совет Безопасности РФ, Администрация Президента РФ.

**Государственный совет РФ** – это важнейший совещательный, консультативный орган при Президенте РФ, сформированный в соответствии с Указом Президента РФ от 01.09.2000 № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации».

Председателем Государственного совета РФ является Президент РФ. В соответствии с Указом Президента РФ от 10.08.2012 № 1153 «О внесении изменения в Положение о Государственном совете Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1602, и о признании утратившим силу пункта 3 Указа Президента Российской Федерации от 23 июня 2008 года № 992» членами Государственного совета являются председатели палат Федерального Собрания РФ, руководители парламентских фракций в Госдуме, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, высшие должностные лица субъектов РФ – главы республик, губернаторы областей,

мэры городов федерального значения (до 2000 г. эти должностные лица, как говорилось выше, автоматически попадали в Совет Федерации). В составе Государственного совета РФ формируется Президиум, который состоит из семи членов, назначаемых Президентом РФ. Раз в полгода состав Президиума обновляется. Государственный совет РФ работает в режиме регулярных заседаний (иногда выездных), на которых обсуждаются важнейшие вопросы государственной политики, и представляет соответствующие рекомендации главе государства.

Нынешняя российская Конституция, принятая в 1993 г., не содержит упоминания о государственном совете, однако данный орган имеет глубокие исторические корни в национальной государственности.

Впервые Государственный совет был учрежден в 1810 г. Его создание стало результатом демократических уступок российского императора Александра I, который вместо парламента решил сформировать высший совещательный представительный орган. Члены Государственного совета назначались лично Императором и были подконтрольны исключительно ему. Государственный совет играл весомую государственно-политическую роль. К его консультативной помощи государь прибегал практически во всех важных политических вопросах. В апреле 1906 г. именно Государственный совет стал реальным противовесом «бунтарской» Государственной Думе, получив право законодательной инициативы: любой законопроект, принятый Думой, в обязательном порядке рассматривался Государственным советом и лишь после этого поступал на подпись царю.

Исторический конструктивизм взаимоотношений главы Российского государства с Государственным советом РФ, а также высокоэффективная работа данного органа в настоящее время позволяют говорить о его большом политическом будущем в системе государственной власти РФ.

Другой совещательный орган при Президенте РФ – **Совет Безопасности РФ** – играет важную роль при выработке и принятии Главой государства решений в сфере обеспечения безопасности страны, а также по вопросам внешней политики. Поскольку безопасность современного государства имеет много модусов, данный консультативный орган призван не только содействовать реализации статуса Президента как Верховного Главнокомандующего Во-



оруженных Сил РФ, но и обеспечивать необходимые условия для реализации Президентом РФ конституционных полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина, охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности.

В соответствии с Федеральным законом от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» Совет Безопасности является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности. Совет Безопасности формируется и возглавляется Президентом. Положение о Совете Безопасности утверждено Указом Президента РФ от 06.05.2011 № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации».

Основными задачами Совета Безопасности являются:

1) обеспечение условий для осуществления Президентом Российской Федерации полномочий в области обеспечения безопасности;

2) формирование государственной политики в области обеспечения безопасности и контроль за ее реализацией;

3) прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз безопасности, оценка военной опасности и военной угрозы, выработка мер по их нейтрализации;

4) подготовка предложений Президенту:

– о мерах по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и преодолению их последствий;

– применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;

– введении, продлении и об отмене чрезвычайного положения;

5) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по реализации принятых Президентом решений в области обеспечения безопасности;

б) оценка эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

Согласно ст. 15 данного Закона в состав Совета Безопасности входят Председатель Совета Безопасности, которым по должности является Президент РФ; Секретарь Совета Безопасности; постоянные члены Совета Безопасности и члены Совета Безопасности. Постоянные члены Совета Безопасности входят в состав Совета Безопасности по должности в порядке, определяемом Президентом. Секретарь Совета Безопасности входит в число постоянных членов Совета Безопасности. Члены Совета Безопасности назначаются Президентом в порядке, им определяемом. Члены Совета Безопасности принимают участие в заседаниях Совета Безопасности с правом совещательного голоса. Секретарем Совета Безопасности, постоянными членами Совета Безопасности и членами Совета Безопасности могут быть граждане Российской Федерации, не имеющие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Совет Безопасности в соответствии со своими задачами и функциями образует рабочие органы – постоянные межведомственные комиссии Совета Безопасности и научный совет при Совете Безопасности. Межведомственные комиссии Совета Безопасности могут создаваться по функциональному или региональному признаку. Для подготовки предложений по отдельным проблемам обеспечения национальной безопасности могут образовываться временные межведомственные комиссии Совета Безопасности. Межведомственные комиссии Совета Безопасности осуществляют подготовку предложений и рекомендаций Совету Безопасности по основным направлениям государственной политики в области обеспечения национальной безопасности, способствуют координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по обеспечению национальной безопасности и исполнению решений Совета Безопасности.

Межведомственные комиссии по различным вопросам (от военных до экологических) взаимодействуют с исполнительными органами государственной власти, а также с органами государственной власти субъектов РФ.

При Президенте США действует Совет по национальной безопасности, который решает наиболее важные вопросы национальной безопасности и внешней политики, играет важную роль в разработке и популяризации идеи «американского либерально-демократического мессианства», а также координирует деятельность всех основных профильных ведомств. Совет Безопасности США представляет собой наиболее мощный, разветвленный и политически значимый орган обеспечения безопасности среди всех профильных структур развитых и развивающихся стран. Его структура и функции подчинены целям «глобальной внешней политики США».

Государственным органом, обеспечивающим деятельность российского Президента, является *Администрация Президента РФ*, которую согласно Конституции РФ Президент РФ формирует и руководит ее работой.

Такая конституционная норма является специфически российским изобретением. Во всех странах мира упоминание об администрации президента отсутствует, хотя на практике каждое высшее должностное лицо имеет исполнительно-распорядительный аппарат.

В соответствии с Положением об Администрации Президента Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 06.04.2004 № 490, **компетенция** Администрации включает вопросы:

- подготовки «президентских» законопроектов для их внесения в Государственную Думу;
- подготовки проектов и выпуска подписанных Президентом указов, распоряжений и обращений;
- обеспечения деятельности Совета Безопасности РФ;
- контроля и проверки исполнения федеральных законов и указов главы государства;
- взаимодействия с политическими партиями и общественным и объединениями;
- сотрудничества с международными и межправительственными госорганами и структурами;
- обеспечения реализации кадровой политики в области госслужбы;

- обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти и их территориальных подразделений с органами власти субъектов РФ и многие другие полномочия.

Структура Администрации включает главные управления и управления Президента РФ, а также пресс-службу Президента, Канцелярию Президента, Центр президентских программ, государственную геральдику и архив Президента. Данная структура адаптивна и может меняться соответствующим президентским указом. В Администрацию Президента РФ входят также многие должностные лица, непосредственно подчиняющиеся Президенту и им назначаемые. Они обладают собственными аппаратами. На правах самостоятельных подразделений в Администрацию входят аппараты Совета Безопасности, Государственного совета и др. Кроме того, Администрация обеспечивает работу совещательных и консультативных органов при Президенте РФ (советов, комиссий).

Руководитель Администрации Президента играет ключевую роль в его аппарате, поскольку осуществляет функциональное и оперативное руководство своими помощниками, заместителями, руководителями самостоятельных подразделений, пресс-секретарем, советниками, полномочными представителями.

Обширный объем полномочий, развитая организационная структура делает Администрацию Президента значимым госорганом в России. Высшие должностные лица Администрации, являясь государственными служащими, нередко оказывают огромное влияние на реализуемую политику во всех сферах жизнедеятельности общества.

Так, именно в рамках Администрации Президента Указом Президента РФ от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» институт полномочных представителей Президента РФ в регионах Российской Федерации, действовавший по Указу Президента РФ от 09.07.1997 № 696 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации» был преобразован в *институт полномочных представителей главы государства в федеральных округах России*.

Полномочный представитель Президента РФ является федеральным государственным служащим в составе Администрации Президента. Он назначается на должность и освобождается от нее

Президентом (по представлению Руководителя Администрации) на срок, определяемый Президентом (в рамках срока президентских полномочий), подотчетен в своей деятельности исключительно главе государства.

**Целями** полномочного представителя Президента РФ являются: обеспечение реализации Президентом РФ своих конституционных полномочий, повышение эффективности деятельности федеральных органов государственной власти, совершенствование системы контроля за исполнением их решений.

**Задачи** полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе:

- организация в округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом;

- организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;

- обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента;

- представление Президенту регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении дел на подведомственной территории, внесение Президенту соответствующих предложений.

Среди **функций** полномочного представителя:

- координация деятельности федеральных органов государственной власти в федеральном округе;

- анализ эффективности деятельности правоохранительных органов в округе;

- организация взаимодействия федеральных органов государственной власти с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, политическими партиями и общественными объединениями;

- организация контроля за исполнением федеральных законов, нормативных актов Президента и Правительства, за реализацией целевых федеральных программ в пределах округа;

- разработка программ социально-экономического развития территории в пределах округа совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов РФ;

- реализация обширных кадровых полномочий;
- организация по поручению Президента проведения согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными и региональными органами государственной власти и др.

В настоящее время в Российской Федерации насчитывается 8 федеральных округов.

**Порядок избрания и вступления в должность Президента РФ** регулируется Федеральным законом от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».

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

Пяти-шестилетний срок пребывания президента в должности – наиболее распространенное в мировой практике явление. Во Франции, Италии, Турции президент избирается сроком на семь лет. В Российской Федерации до 2009 г. президентский срок составлял четыре года.

Президент РФ может быть переизбран на второй шестилетний срок, однако избрание одного лица более чем на два срока подряд не допускается. Избрание на третий и четвертый сроки возможно, но после шестилетнего перерыва.

Гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования 18 лет, имеет право избирать президента, участвовать в выдвижении кандидатов на должность президента, предвыборной агитации, наблюдении за проведением выборов президента, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, а также в осуществлении других избирательных действий.

Участие в выборах является добровольным, каждый избиратель имеет один голос. Не имеют права избирать, быть избранными, участвовать в референдуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Претендентом на пост президента может быть гражданин Российской Федерации, достигший 35 лет, постоянно проживающий в России не менее 10 лет (выезд за рубеж допускается общим сроком не более чем на три месяца). Не может претендовать на пост президента лицо, прекратившее исполнение обязанностей по этой должности в результате отставки, стойкой недееспособности по состоя-

нию здоровья исполнять эти должностные обязанности либо отрешенное от этой должности ранее.

## 2.2 Парламент в системе государственного управления: мировой опыт и российская практика

**Парламент** (англ. *parliament*, франц. *parlement*, от *parler* – говорить) – высший представительный законодательный орган власти.

Парламенты существуют более двух тысяч лет. Их прототипы были в Древней Греции и Древнем Риме, и именно римский Сенат дал свое имя современным законодательным собраниям.

Первые европейские парламенты были созданы в Исландии (конец 800-х годов), Ирландии (930) и Англии (1215). Первоначально функцией парламента было не законотворчество, а сословное представительство. Так, английский парламент зародился как орган, представляющий интересы феодалов, с целью контроля финансовых расходов короля.

Позднее, в эпоху буржуазных революций XVII–XVIII вв. парламент помимо представительства стал осуществлять и законотворческую функцию.

В настоящее время парламенты существуют практически во всех политических системах. Они называются по-разному, в соответствии с национальными политическими традициями народного представительства (ассамблеи, сенаты, палаты, думы, сеймы и т. д.), играют различную роль в системе государственной власти, имеют различный политический статус.

Общими для всех парламентов являются следующие функции:

**1. Всенародное представительство.** Хотя парламент зародился как орган аристократического представительства (палата лордов в Великобритании, палата пэров во Франции), в процессе расширения политических прав и свобод человека в состав данного органа стали проникать выходцы из иных, неаристократических сословий. Сегодня парламент служит в первую очередь местом представительства политических предпочтений всех социальных групп населения данного государства (хотя некоторые страны чтут и сохраняют традиции аристократического представительства в парламенте).

**2. Обсуждение, принятие и одобрение актов, определяющих основные направления государственной политики.** Большинство важнейших политических мер и правил, прежде чем обретут силу закона, должны быть хотя бы формально обсуждены и одобрены парламентариями. Однако разработка и инициирование законов либо иных политических документов исходит в основном от исполнительной власти, а члены парламента могут даже не обладать правом законодательной инициативы.

**3. Бюджетный контроль.** Обычно парламенты контролируют решения правительства относительно распределения и расходования бюджетных средств.

**4. Формирование политической элиты.** Данная функция ярко выражена в парламентских государствах. Например, премьер-министр и члены правительства в Великобритании обязательно проходят довольно длительную «парламентскую школу», поскольку исполнительную власть формируют члены фракций, набравших большее количество голосов в ходе парламентских выборов. В президентских и смешанных республиках функция формирования политических элит ограничивается полномочиями парламентариев в сфере кадровых назначений высших должностных лиц.

**5. Политический контроль над государственными элитами.** Объектами такого парламентского контроля выступают Глава государства и правительство, контрольными механизмами являются соответственно импичмент и вотум недоверия. В демократических странах способы парламентского контроля варьируются в зависимости от формы правления. Так, импичмент используется в президентских системах; вотум недоверия – в парламентских государствах, оба механизма контроля – в смешанных формах правления. В парламентских системах Глава исполнительной власти, утративший поддержку парламента, может быть смещен в любое время через вотум недоверия.

В ФРГ в октябре 2001 г. канцлер г. Шредер, возглавлявший социал-демократическую партию, был смещен со своего поста представителем христианским демократом А. Меркель; в Великобритании премьер-министра М. Тэтчер в 1990 г. сместила ее собственная консервативная партия, заменив Дж. Мейджором.

В президентских формах правления допускается отстранение президентов от должности до истечения установленного срока, в



случае если удастся доказать их виновность в совершении серьезного преступления.

Процедура импичмента, как правило, включает в себя следующие элементы:

- преступление, влекущее импичмент, позиционируется как представляющее серьезную угрозу безопасности и общественному благополучию;

- наказание – отрешение от должности и уголовная ответственность, которая может быть наложено после отстранения виновного от должности и лишения его иммунитета;

- решение об импичменте принимается квалифицированным большинством парламентариев, после чего обычно требуется соответствующее судебное заключение.

В Российской Федерации процедура импичмента подробно прописана в Конституции РФ.

Основным плюсом импичмента является мобилизация политической власти при возникновении угрозы конституционному строю либо правопорядку. Однако, импичмент может играть и деструктивную роль в системе власти, когда исполнительная и законодательная ветви контролируются партиями, враждебными по отношению друг к другу. Тогда импичмент может быть употреблен в эгоистических целях одной из политических сил. Чтобы предотвратить такое злоупотребление, процедура импичмента существенно усложнена, а конституционные требования для признания высшего должностного лица виновным крайне высоки. Вот почему основным инструментом политической ответственности должностных лиц является не вотум недоверия или импичмент, а конкурентные периодически проводимые политические выборы, в ходе которых народные избранники должны подтвердить свои мандаты. Выборы являются важнейшим средством самоконтроля парламентариев.

#### ***6. Выражение интересов общества.***

Общепарламентские дебаты, открытые слушания могут выступать «специальным местом» для выражения и четкого оформления интересов и требований отдельных социальных групп (особенно если в парламенте представлено множество партий). Также парламентские прения могут быть источником информирования общественности о политической жизни и выступать тем самым в качестве институтов политической социализации. При выполнении дан-

ной функции значимую роль играет даже не реальный вес парламента в политической системе, а его авторитет в глазах общественности.

По оценкам экспертов, наибольший политический вес в системе государственной власти большинства европейских стран занимает парламент. Хотя есть и исключения. Например, в Италии парламент является наименее популярным среди граждан государственным институтом. Авторитет итальянского парламента подорван во многом благодаря тому, что он, имея весомые полномочия, не смог предотвратить правительственных кризисов в республике. Вместе с тем парламент Исландии, практически не влияющий на выработку политического курса страны, но пользуется наивысшим доверием в глазах общества.

Таким образом, реальный вес парламента в национальной политической системе определяется множеством факторов, основными из которых являются: исторические традиции народного представительства, специфика формы правления и территориального устройства государства, тип политического режима. Например, Конгресс США играет весьма активную роль в законотворческом процессе и контроле деятельности Президента путем блокирования его инициатив. Особенно ярко это проявилось в первый год президентства Д. Трампа.

Парламенты различаются не только по своим функциям, но и по *структуре*.

Так, есть одно- и двухпалатные парламенты. Каждая из палат отличается как полномочиями, так и принципами формирования.

Верхняя палата парламента может формироваться по сословно-аристократическому, территориально-представительному или функциональному признакам. Данные признаки могут сочетаться в каждой отдельной стране.

Например, верхняя палата в европейских странах исторически формировалась как представительство аристократических сословий, которое созывалось монархами время от времени для консультаций и фискальных сборов. Так образовывалась, в частности, палата пэров Франции, включавшая духовенство и высшую аристократию. В настоящее время наследственный принцип формирования сохранился только в Великобритании. Однако и там палата лордов – крупнейшая наследственная палата парламента – подвергается ра-

дикальному реформированию, влекущему окончательную ликвидацию наследственной титулованной аристократии.

Помимо сословно-аристократического, на практике при формировании верхней палаты парламента также применяется принцип территориального представительства. В федеративных государствах (США, Россия) верхние палаты парламента обеспечивают представительство территориальных единиц государства. Так, в Сенате – верхней палате американского парламента – равным образом, по 2 человека, представлены все 50 штатов. В Российской Федерации в Совете Федерации также делегируются по два представителя от всех 85 субъектов РФ.

Вместе с тем наличие верхней палаты парламента характерно не только для федеративного государства. В унитарных системах (например, во Франции) и функция верхней палаты заключается в контроле над процессом определения государственной политики (одобрении законов, утверждении заключенных президентом договоров, кадровых назначений, утверждениях импичмента и т. д.).

Нижняя палата парламента всегда олицетворяет всенародное политическое представительство и потому обычно формируется одинаковым образом. Территория государства делится на равные по численности населения избирательные округа, и от каждого округа в парламента избираются депутаты по мажоритарной или пропорциональной системе голосования.

Полномочия между верхней и нижней палатой распределяются неодинаковым образом в различных государствах. В большинстве двухпалатных парламентарских систем одна палата доминирует, а другая наделяется более ограниченными полномочиями.

Французский Сенат в основном занимается представительством и защитой региональных интересов, тогда как Палата Общин наделена основными полномочиями в сфере законотворчества и контроля бюрократической элиты.

В парламентарских государствах безусловно доминирует палата представителей всего населения, поскольку именно из ее состава формируется кабинет министров и именно ей подотчетно правительство.

Внутренняя структура палат парламента дифференцируется по *идеологическому* (партийные фракции, депутатские блоки)

и **функциональному** (парламентские комитеты, комиссии, рабочие группы) принципам.

**Фракцией** называется количество мест в парламенте, замещаемых членами определенной политической партии. **Депутатские блоки** формируют независимые парламентарии, попавшие в палату на основе мажоритарных выборов. **Комитеты** парламента – это внутренние организационные единицы, образованные по отраслевому принципу деятельности парламентариев (в сфере здравоохранения, социального обеспечения, бюджетной и налоговой политики и т. д.). Парламентские комиссии и рабочие группы – это более динамичные формирования, которые создаются в структуре парламента по текущим вопросам (совместная работа над законопроектом после его отклонения верхней палатой или главой государства, расследование вопроса о снятии депутатской неприкосновенности или выдвижения обвинения президенту и т. д.).

Неодинакова в различных странах и степень профессионализма парламентариев. Знаменитое выражение М. Вебера о том, что политика есть профессия и призвание материализуются в каждой стране по-разному. Специализированные школы для парламентариев-политиков отсутствуют, поэтому вехами депутатского мастерства выступают парламентские трибуны, опыт представительства в региональных либо муниципальных представительных органах, работа в профильных комитетах и комиссиях, встречи с избирателями и т. д. В так называемых молодых демократиях парламентарии, как правило, не имеют опыта работы парламентах и потому руководствуются интуицией. Во многом благодаря этому парламента молодых демократий переизбираются обычно на 30–45 % своего состава. В системах с укоренившимся парламентаризмом уровень ротации депутатского корпуса составляет 15–20 %. Три четверти депутатов стран Европы имеют, как правило, 15–25-летний опыт парламентской практики на региональном или местном уровне до того, как они приходят в общенациональный парламента. Однако рост профессионализации депутатов, характерный для стабильных демократических политических систем с большим парламентарским прошлым, сегодня оборачивается проблемой несменяемости профессиональных политиков. Парламентарии, переизбираясь на очередной срок, не только совершенствуют навыки законотворчества, но и оттачивают технологии борьбы за власть и злоупотребления ею.

Профессионализм итальянских парламентариев за период с 1950 по 1990 гг. достиг такой степени, что ротация депутатского корпуса вообще остановилась. Партийная элита переизбиралась в одном и том же составе практически всегда, изменения затрагивали только средние части списков, а некоторые депутаты вообще переизбирались в парламент с 1948 г. Нетерпимость этого зрелища и стала одной из причин операции «чистые руки», проведенной в Италии в 1990 г. Тогда против 50 % депутатов были возбуждены уголовные дела и степень обновления составила 70 %. Вот почему обретение равновесия между «жизнью для политики» и «жизнью за счет политики» актуально в настоящее время для парламентариев как развивающихся, так и развитых демократий.

История российского парламентаризма формально начинается в апреле 1906 г., с созыва первой Государственной думы Императором Николаем II. Вместе с тем традиция российских представительных учреждений имеет гораздо более глубокие корни. Это и племенная демократия древних славян, и вечевые учреждения Руси, и Земские соборы, и деятельность Уложенной комиссии в XVIII в., и земское представительство в XIX в., и крестьянское самоуправление на уровне общины вплоть до начала XX в. Сословно-представительные учреждения на Руси и в России служили важнейшим публичным механизмом преодоления кризисов национальной государственности.

Земский собор в начале XVII в. прекратил «смуту» на Руси и легитимизировал царскую династию Романовых. В начале XX в. именно с созывом Государственной думы открылась новая, конституционно-правовая, страница истории Российской Империи. Соблюдался, хотя и формально, парламентаризм и в СССР. Так существовало две палаты: палата Совета Союза и Палата Совета Национальностей. Причем, данная палата формировалась на основе равного представительства от всех национальных образований в СССР.

Запоздалая (по сравнению с западноевропейскими странами и США) институционализация российского парламента при наличии столь древних и прочных традиций сословного представительства – это один из феноменов российской государственности. Обилие неблагоприятных факторов и внешних угроз, всегда сопровождающих развитие России, слишком часто требовало концентрации властных полномочий у главы государства в ущерб народному представи-

тельству. Вот почему парламент России был, по словам ряда современных исследователей, «нелюбимым дитятей» как для русских монархов (из четырех Государственных Дум, избираемых в царской России – первая просуществовала 72 дня, вторая – 104. Лишь третья проработала полный срок, четвертая не доработала из-за февральской революции 1917 года), так и для первого президента России. События октября 1993 г., названные в публицистике «расстрелом российского парламента», попытки инициирования Верховным Советом РФ импичмента Б. Н. Ельцину с очевидностью свидетельствуют, что взаимоотношения первого российского президента и депутатов не были безоблачными.

Следует отметить, что в период становления Российской Федерации представительных органов местного самоуправления, они часто были настроены к главе государства и высшему чиновничеству крайне враждебно, порой без достаточных на то оснований воспринимали их не в качестве коллег по созиданию и развитию нового государства, а как непримиримых идейных врагов.

Успех развития российского парламента и сегодня во многом определяется способностью и желанием конструктивного взаимодействия главы государства и депутатов в сферах народного представительства и законотворчества.

Современный Российский парламент – ***Федеральное Собрание РФ*** – является одним из органов государственной власти. Поскольку этот статус парламента закреплен в главе «Основы конституционного строя Российской Федерации», изменить его возможно только, пересмотрев базовые принципы организации современной демократической государственности России.

Парламент Российской Федерации состоит из двух палат «Государственная Дума Российской Федерации» и «Совет Федерации Российской Федерации».

***Порядок формирования «нижней» палаты – Государственной Думы Федерального Собрания РФ*** – определяется федеральными законами от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Выборы в Государственную Думу назначаются Президентом РФ раз в пять лет и осуществляются по одной из трех избирательных моделей: мажоритарной, пропорциональной, смешанной. Последние выборы в Государственную Думу 18 сентября 2017 года проводились по смешанной модели. По результатам выборов в Государственной Думе седьмого созыва четыре партии сформировали свои фракции: Единая Россия (343 чел.), КПРФ (42 чел.), ЛДПР (39 чел.), Справедливая Россия (23 чел.).

**Структура Государственной Думы** представлена депутатскими объединениями, к которым относятся фракции и депутатские группы. Фракциями называются объединения депутатов, сформированные на основе партии или избирательного блока. Депутаты, не вошедшие во фракции, могут образовывать депутатские группы. Согласно постановлению Государственной Думы от 29.12.2003 регистрации подлежат депутатские группы численностью не менее 35 депутатов.

В соответствии с Федеральным законом от 03.12.2012 № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» **«верхняя» палата российского парламента – Совет Федерации Федерального Собрания РФ** – формируется путем пропорционального представительства от каждого субъекта РФ: по одному члену от законодательного и исполнительного органов государственной власти.

Наделение полномочиями члена Совета Федерации осуществляется соответственно законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации нового созыва и вновь избранным высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на срок полномочий указанного органа.

Кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста тридцати лет, обладающий безупречной репутацией и постоянно проживающий на территории соответствующего субъекта Российской Федерации в течение пяти лет, предшествующих выдвижению кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации. В предусмотренных законом случаях требование

о постоянном проживании на территории субъекта Российской Федерации не применяется.

В законе установлен перечень случаев, когда гражданин Российской Федерации не может быть кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации. В частности, не может быть кандидатом гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации – представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации может быть только депутат этого органа.

При проведении выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) каждый кандидат на данную должность представляет три кандидатуры, отвечающие требованиям и ограничениям, предусмотренным законом, одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата будет наделена полномочиями члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом одна и та же кандидатура для наделения полномочиями члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации не может быть представлена разными кандидатами на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Президент РФ имеет возможность назначать сенаторов, *представляющих интересы всей России в целом. Их численность не должна превышать 10 % от числа членов Совета Федерации, представляющих отдельные регионы.*

Сейчас в России насчитывается 85 субъектов, каждый из которых назначает в Совет Федерации двух представителей (от законодательной и исполнительной власти). Таким образом, численность сенаторов составляет *170 человек*, а Президент может назначать *17 дополнительных сенаторов*.



До 2008 года, когда некоторые субъекты РФ не были объединены, в состав Совета Федерации входили 178 человек.

Совет Федерации формируется и структурируется по непартийному принципу. Члены Совета Федерации не создают фракции и партийные объединения.

Функциональная структура палат парламента России представлена их руководством (председателем и его заместителями), советом палат, а также комитетами и комиссиями. Каждый парламентарий обязан вступить в какой-либо комитет или комиссию – структурное образование парламента, объединяющее депутатов в определенной сфере деятельности (комитет по природным ресурсам и природопользованию, по делам национальностей; комиссия по законодательному обеспечению противодействия коррупции, счетная комиссия и т. д.). Из числа руководителей палат, лидеров фракций или руководителей комитетов и комиссий образуется совет палаты – орган, определяющий очередность рассмотрения законопроектов, повестку дня и т. д. Руководят палатами председатель и его заместители, которые избираются на срок полномочий палаты.

Конституции РФ определяет статус российского парламента в качестве *представительного и законодательного органа власти* Российской Федерации.

Как представительный орган Федеральное Собрание РФ выражает политические интересы и волю граждан Российской Федерации, которые обеспечиваются путем демократических выборов. Депутаты нижней палаты российского парламента – *Государственной Думы Федерального Собрания РФ* – выступают от имени своих избирателей – граждан Российской Федерации, независимо от их экономического, социального положения, происхождения и вероисповедания, а члены верхней палаты парламента – *Совета Федерации Федерального Собрания РФ* – представляют субъекты РФ пропорциональным образом (по два человека от каждого субъекта РФ). Таким образом, все субъекты РФ равноправны с точки зрения представительства вне зависимости от их экономического положения (донор или реципиент), конституционного статуса (республика, край, область, автономный округ, город федерального значения) и численности населения.

Как *законодательный орган* РФ парламента обладает исключительным правом принимать законы – правовые акты высшей (по-

сле Конституции РФ) юридической силы. Кроме парламента правом законоотворчества не может обладать никто.

В рамках своей исключительной законоотворческой компетенции российский парламент обладает самостоятельностью и независимостью, что соответствует принципам народного представительства и разделения власти в правовом демократическом государстве. Вместе с тем в процессе своей законодательной деятельности Федеральное Собрание РФ взаимодействует с другими ветвями власти: Президентом РФ, Правительством РФ, судебной системой.

Взаимодействие осуществляется в ходе **законотворческого процесса**, предполагающего следующие обязательные этапы: внесение законопроекта в Государственную Думу; подготовка законопроекта к рассмотрению; обсуждение законопроекта в Государственной Думе и принятие палатой соответствующего закона; рассмотрение закона в Совете Федерации и его одобрение; промульгация закона.

Рассмотрим подробнее данный алгоритм.

### **1. Внесение законопроектов в Государственную Думу Федерального Собрания РФ (или законодательная инициатива).**

В России воспользоваться данным правом могут: Президент РФ, Совет Федерации, члены Совета Федерации, Госдума, депутаты Государственной Думы, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы государственной власти субъекта РФ. По вопросам своего ведения правом законодательной инициативы обладают: Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ. Законодательные предложения иных субъектов также могут быть переданы в Государственную Думу, но палата не обязана их рассматривать, в отличие от материалов, представленных субъектами права законодательной инициативы.

Перечень субъектов права законодательной инициативы в России широк по сравнению с иными государствами. В развитых демократиях правом законодательной инициативы обладают преимущественно органы и должностные лица исполнительной власти, которые, реализуя государственную политику, лучше осведомлены о необходимости и работоспособности законов в той или иной сфере.

При внесении законопроекта в Государственную Думу представляют пакет документов, содержащий: пояснительную записку, текст законопроекта, список федеральных законодательных актов,

которые утрачивают юридическую силу либо будут изменены с принятием данного закона; финансово-экономическое обоснование; заключение Правительства РФ на законопроект (если предлагаемый акт затрагивает финансовые аспекты деятельности государства).

## ***2. Подготовка законопроекта к рассмотрению.***

На данном этапе Совет Государственной Думы направляет законопроект в профильный комитет, который и отвечает далее за его судьбу в рамках палаты, и вносит работу над проектом в программу законодательной деятельности палаты. Одновременно законопроект вносится на рассмотрение всем субъектам права законодательной инициативы. Если законопроект касается высших судов РФ или относится к предметам совместного ведения субъектов РФ, то он направляется и в эти органы государственной власти. Результаты рассмотрений законопроекта возвращаются в комиссии для изучения, после чего составляется один законопроект, который и будет вынесен на первое чтение, а также разослан субъектам права законодательной инициативы. Остальные варианты остаются в качестве поправок и дополнений.

## ***3. Обсуждение законопроекта в Государственной Думе и принятие палатой соответствующего закона.***

Федеральные законы принимаются палатой в трех чтениях; для принятия федеральных конституционных законов и законов о поправках к Конституции РФ необходимо четыре чтения.

В ***первом чтении*** обсуждается концепция законопроекта, необходимость его принятия, дается оценка соответствия его норм Конституции РФ. Сначала выступает инициатор законопроекта, затем следует содоклад представителя ответственного комитета, далее – вопросы, замечания и предложения парламентариев и всех желающих, приглашенных на обсуждение. По результатам первого чтения Государственная Дума может отвергнуть законопроект, сразу принять его как закон либо (что происходит чаще всего) принять закон в первом чтении и продолжать работу над ним. После первого чтения законопроект рассылается на рассмотрение в законодательные представительные органы субъектов РФ. Если две трети парламентов субъектов РФ отвергнут федеральный закон, он не допускается до второго чтения и создается согласительная комиссия Думы с представителями региональных парламентов.

Во **втором чтении** обсуждаются все поправки, рекомендуемые ответственным комитетом к принятию и отклонению закона, затем поправки, по которым комитет не принял решения. Происходит голосование по указанным поправкам, затем выносятся на голосование принятие закона во втором чтении. Текст закона вновь рассылается всем заинтересованным в его принятии органам и лицам. В случае если проект не получил большинства голосов, он возвращается в профильный комитет на доработку.

В ходе **третьего чтения** парламентарии голосуют за законопроект в целом. На этой стадии законотворчества не допускается обсуждение закона, внесение в него поправок. Допустимы лишь редакционные уточнения.

Регламент Государственной Думы оставляет парламентариям свободу деятельности относительно времени рассмотрения законопроекта. Вот почему некоторые проекты могут обсуждаться в первом, втором и третьем чтениях за один день, а могут растягиваться на долгие годы.

#### **4. Рассмотрение закона в Совете Федерации и его одобрение.**

После принятия закона Государственная Дума в обязательном порядке в течение пяти дней направляет его в Совет Федерации. Верхняя палата парламента может рассматривать либо не рассматривать закон, за исключением тех, которые подлежат обязательному рассмотрению (федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, ратификация и денонсация, международных договоров, статуса и защиты границы РФ, войны и мира). В случае если Совет Федерации не приступил к рассмотрению закона в течение 14 дней с момента его получения от Государственной Думы, такой закон считается одобренным и далее отправляется Президенту для подписания и обнародования.

В случае отклонения закона Советом Федерации Государственная Дума может:

1) принять закон простым большинством голосов с учетом поправок и замечаний Совета Федерации (всех или части), а затем вновь направить закон в верхнюю палату;

2) принять в прежней редакции закон вторично, но квалифицированным большинством голосов (не менее 2/3);

3) сформировать согласительную комиссию из парламентариев верхней и нижней палат, чтобы преодолеть разногласия. В случае если по результатам работы согласительной комиссии Государственная Дума принимает поправки Совета Федерации, она голосует за законопроект простым большинством, в противном случае она преодолевает вето Совета Федерации квалифицированным большинством голосов, принимая закон в прежней редакции.

#### **5. Промульгация закона.**

Закон, принятый парламентом, направляется Президенту РФ для подписания и официального опубликования текста закона. В течение 14 дней со дня поступления закона Президенту РФ он может его подписать либо мотивированно отклонить (например, по причине нечеткости редакции акта, его противоречия Конституции РФ, своего несогласия с отдельными положениями и др.). Не подлежат президентскому вето только федеральные конституционные законы и законы о поправках Конституции РФ.

Акты палат Федерального Собрания публикуются не позднее 10 дней после дня их принятия. Международные договоры, ратифицированные Федеральным Собранием, публикуются одновременно с федеральными законами об их ратификации.

В соответствии с Федеральным законом «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» акты палат Федерального Собрания подлежат официальному опубликованию в «Парламентской газете», «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» или на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([pravo.gov.ru](http://pravo.gov.ru)).

Акты палат Федерального Собрания направляются для официального опубликования председателем соответствующей палаты или его заместителем.

В случае если Президент РФ воспользовался правом отлагательного вето, дополнительными этапами законотворческой деятельности могут быть:

- принятие Государственной Думой поправок и предложений Президента простым большинством голосов и принятие закона в новой редакции;

- преодоление президентского вето квалифицированным большинством голосов парламентариев каждой палаты и в данном

случае обязательная промульгация закона Президентом (проголосовать двумя третями голосов за закон должны обе палаты);

- учет палатами некоторых предложений Президента, принятие закона простым большинством голосов и направление на подпись Президенту, который решает: подписать либо отклонить исправленный закон.

Помимо законотворческой деятельности, которая составляет основное занятие парламентариев, Федеральное Собрание РФ реализует функции в сфере кадровых назначений, парламентского контроля, формирования иных органов государственной власти.

Так, в кадровой сфере **Государственная Дума:**

**а)** дает согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ. В течение семи дней после внесения кандидатуры на пост Председателя Правительства РФ Государственная Дума обязана рассмотреть ее и вынести соответствующее решение. В рамках указанного срока кандидат на должность Председателя Правительства РФ должен явиться в Думу и ответить на вопросы парламентариев в течение получаса. После этого представители парламентских фракций и депутатских групп высказываются в поддержку либо против кандидата. Затем по кандидатуре проводится тайное либо открытое голосование (форма голосования выбирается по решению депутатов). В случае отклонения кандидатуры Госдумой Президент в течение семи дней со дня голосования вносит вторую кандидатуру; если и она будет отклонена – третью (также в течение недели). При этом можно трижды представлять Государственной Думе одну и ту же кандидатуру, и необязательно новые (так указано в постановлении Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации»). После трехкратного отклонения кандидатур Президент РФ распускает Государственную Думу, назначает новые выборы палаты и утверждает Председателя Правительства РФ по своему усмотрению.

С 24 августа 1998 года обязанности Премьер-министра повторно исполнял Виктор Черномырдин, однако он дважды не был утвержден Государственной Думой. На третий раз, 11 сентября 1998 года, Ельцин внес кандидатуру Евгения Примакова, которая была утверждена Государственной Думой. Но проработало правительство Е. М. Примакова лишь до 12 мая 1999 года. Хотя данное

правительство работало весьма успешно, пользовалось доверием у населения.

б) Председателя Центрального Банка РФ, Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, пять из 15 членов ЦИК. Кандидатуры на все указанные должности назначаются по результатам тайного либо рейтингового голосования, когда часть кандидатов отсеивается (так избираются Уполномоченный по правам человека и члены ЦИК). Для утверждения кандидатур достаточно простого большинства голосов палаты.

**В области кадровой политики *Совет Федерации:***

- назначает на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, а также представителей в Высшую квалификационную коллегия судей. Кандидатуры на указанные должности Совету Федерации представляет Президент РФ лично либо полномочный представитель Президента в палате по его поручению. Совет Федерации по результатам тайного голосования назначает председателя, его заместителей и членов Верховного Суда, а также членов Конституционного Суда (Председателя, его заместителей и секретаря Конституционного Суда последний избирает сам в ходе тайного голосования из состава назначенных судей);

- назначает на должность и освобождает от нее Генерального прокурора и (с 1999 г.) его заместителей. Кандидатура на должность Генерального прокурора представляется Президентом; затем она утверждается верхней палатой по результатам тайного голосования простым большинством голосов. В случае если кандидатура не нашла поддержки парламентариев, Президент представляет новую;

- назначает на должность и освобождает от нее заместителя Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов. Порядок назначения аналогичен предыдущему;

- назначает на должность и освобождает от нее пять из 15 членов ЦИК России из числа кандидатур, предлагаемых органами государственной власти субъектов РФ. Голосование проходит по каждой кандидатуре отдельно, повторного голосования по одной и той же кандидатуре не допускается. Досрочное освобождение членов ЦИК России от своей должности производится путем тайного голосования палаты.

В сфере *политического контроля* Государственная Дума также реализует ряд полномочий, а именно:

- выдвигает обвинение Президенту РФ.

Не менее трети депутатов российского парламента выносит предложение о выдвижении обвинения Президента. Предложение должно содержать конкретные указания на признаки преступления главы государства. Затем формируется специальная комиссия палаты, председатель которой избирается в результате открытого голосования. Комиссия формируется по принципу пропорционального представительства депутатских фракций. Комиссия проводит расследование по существу дела, в ходе которого может запрашивать материалы, приглашать на свои заседания должностных лиц, экспертов и т. п. По итогам работы комиссии формулируется обвинение, сущность которого докладывается на заседании Государственной Думы. После этого проводится голосование. За выдвижение обвинения должно проголосовать квалифицированное большинство депутатов Государственной Думы.

За короткую историю Российской Федерации обвинение Президенту РФ выдвигалось парламентом РФ в марте и сентябре 1993 г. еще Верховным Советом РФ, а также в мае 1999 г. Уже Государственной Думой. В ходе последней попытки Государственной Думой было выдвинуто обвинение Б. Н. Ельцину по пяти пунктам: развал СССР; разгон Съезда народных депутатов и Верховного Совета в 1993 г.; развязывание войны в Чечне; развал армии и геноцид русского народа. Ни по одному из пунктов обвинения не было набрано необходимых 300 голосов: за обвинение в развале СССР проголосовало 239 депутатов, за обвинение в событиях 1993 г. – 263, за обвинение в развале армии – 241, за обвинение в войне в Чечне – 283, за обвинение в геноциде русского народа – 238;

- решает вопрос о недоверии Правительству РФ.

Председатель Правительства ставит перед палатой вопрос о *доверии* возглавляемому им правительству. Данный вопрос выносится на голосование. Если решение о доверии не получает простого большинства голосов депутатов, на голосование ставится вопрос о недоверии правительству. Если и по данному вопросу простого большинства голосов не получено, вопрос снимается с обсуждения и правительство остается. Таким образом, Правительство может



поднимать перед Государственной Думой вопрос о доверии по собственной инициативе.

В свою очередь, Государственная Дума вправе ставить вопрос о *недоверии* Правительству РФ. Его выдвигает инициативная группа, состоящая не менее чем из одной пятой от общего числа депутатов. Недоверие может быть выражено по отношению к Правительству в целом, а не к отдельным министрам. Вопрос о недоверии Правительству вносится в повестку дня и рассматривается палатой в течение недели со дня внесения. В ходе рассмотрения Госдумой вопроса о недоверии Председатель Правительства либо его заместитель может выступить перед парламентариями, ответить на вопросы депутатов. В результате открытого или тайного голосования простым большинством голосов принимается постановление о недоверии Правительству. Данное постановление отсылается Президенту, который может отправить Правительство в отставку, а может не предпринимать ничего. В случае если Государственная Дума в течение трех последующих месяцев принимает повторное постановление о недоверии Правительству, Президент обязан либо отправить Правительство в отставку, либо распустить Государственную Думу.

В России постановление о недоверии Правительству было принято Думой только один раз, в 1995 г., когда его Председателем был В. С. Черномырдин. В ответ Правительство поставило вопрос о доверии перед Государственной Думой. Поскольку отказ в доверии мог повлечь за собой роспуск палаты, данный вопрос не выносился на голосование. Вместо этого был проведен предварительный подсчет голосов парламентариев с договоренностью: если недоверие Правительству не будет поддержано большинством депутатов, то Правительство снимает с повестки дня парламента вопрос о доверии. Именно так и случилось.

**Полномочия Совета Федерации Федерального Собрания РФ в политическом контроле ограничиваются *отрешением Президента от должности*.** Совет Федерации получает постановление Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента, а также заключение Верховного Суда РФ о правомерности этого обвинения. Вопрос об отрешении Президента от должности выносится на голосование палаты. При получении квалифицированного большинства голосов принимается соответствующее по-

становление, которое затем направляется со всеми документами в Конституционный Суд. В случае положительного вердикта Конституционного Суда РФ Совет Федерации принимает окончательное решение об отрешении главы государства от должности.

Также контролирующими можно считать полномочия обеих палат **обращаться в Конституционный Суд РФ** с запросами: о толковании Конституции РФ; соответствии российской Конституции законов и иных нормативных правовых актов, а также не ратифицированных международных договоров; соблюдении процедуры выдвижения обвинения против Президента РФ (с данным вопросом полномочен и обязан обращаться только Совет Федерации). При этом соответствующие обращения имеют право подавать только палаты в целом либо группы парламентариев численностью не менее одной пятой.

К формам **парламентского контроля** можно отнести вопросы и запросы депутатов, «правительственный час», парламентские запросы от имени соответствующей палаты, час заявлений депутатов, парламентские слушания.

**Парламентский (депутатский запрос)** представляет собой обращение от имени палаты (депутата) к органам государственной власти и управления, органам местного самоуправления, должностным лицам. Ответ на парламентский запрос должен быть получен в течение 15 дней со дня обращения и в обязательном порядке оглашается на заседании палаты. На запрос депутата обязаны отреагировать в течение 30 дней; оглашение ответа на заседании палаты не требуется.

«**Правительственный час**» проводится в форме ответа на вопросы, которые парламентарии задают приглашенным членам Правительства, Генеральному прокурору, Председателю Центрального Банка РФ, председателю ЦИК России, иным руководителям органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления. Подготовка «правительственного часа» возлагается на профильный комитет или постоянную комиссию. Обычно в ходе «правительственного часа» приглашенным должностным лицам задают не более двух вопросов о проблемах социального либо экономического развития России, заранее сформулированных в письменной форме. Дополнительные вопросы могут задаваться устно парламентариями. Процесс обсуждения ответов протекает в форме де-

путатских прений (групповых дискуссий), по результатам которых палата принимает постановления, обращения, рекомендации к высшим органам государственной власти (Президенту РФ, Правительству РФ), даст поручения Счетной палате РФ или решает принять поступившую информацию к сведению.

**Парламентские слушания** проводятся палатами по вопросам своего ведения в открытом или закрытом режиме. Цель данных мероприятий – привлечение внимания власти и общественности к отдельным проблемам развития государства. Инициатива проведения тематических парламентских слушаний может исходить от инициативной группы парламентариев (не менее 15 чел.), комитетов, комиссий, Председателя палаты либо Совета палаты. Парламентарии и представители СМИ уведомляются о проведении соответствующих слушаний не менее чем за 10 дней до их проведения, формируется и утверждается список приглашенных лиц. Парламентские слушания проводятся в форме выступлений парламентариев, приглашенных лиц, ответов докладчиков на вопросы. По итогам слушаний принимаются рекомендации и иные не правовые, т. е. не обязательные для исполнения акты Совета Федерации.

Палаты российского парламента также принимают участие **в решении вопросов внутренней и внешней политики.**

Так, к **полномочиям Государственной Думы** относится:

- ежегодное утверждение федерального бюджета на текущий год и трехлетнюю перспективу;
- утверждение ежегодного отчета Правительства РФ об исполнении бюджета;
- утверждение федеральных налогов и сборов;
- заслушивание докладов и отчетов Председателя Счетной палаты РФ по итогам предварительных, текущих и ревизионных финансовых проверок;
- принятие законов о корректировке отдельных статей государственного бюджета на текущий финансовый год в отдельных ситуациях;
- объявление амнистии, т. е. полное или частичное освобождение от наказания лиц, совершивших уголовное преступление, изменение наказания на более мягкое либо снятие судимости с лиц, отбывших наказание;

- принятие обращений и заявлений по вопросам международного характера;

- рассмотрение вопросов внешней политики РФ в связи с тематическими обращениями Президента РФ, актами Правительства РФ, а также по собственной инициативе парламентариев и их групп.

**Совет Федерации** осуществляет следующие **внутри- и внешнеполитические полномочия:**

- утверждение изменения границ между субъектами РФ. Соответствующие субъекты приходят к взаимному соглашению об изменении границ. Данное соглашение, утвержденное парламентами субъектов, а также карта местности направляются в Совет Федерации для рассмотрения и утверждения (например, так состоялось объединение Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в новый субъект РФ – Пермский край).

- учет палатами некоторых предложений Президента РФ, принятие закона простым большинством голосов и направление на подпись Президенту РФ, который решает: подписать либо отклонить исправленный закон.

**Порядок осуществления палатами своих полномочий** определен в специальных регламентах.

Так, Государственная Дума работает в режиме пленарных заседаний в ходе сессий: весенней (с 12 января по 20 июня) и осенней (с 1 сентября по 25 декабря). Весенняя сессия Совета Федерации продолжается с 25 января по 15 июля, осенняя – с 16 сентября по 31 декабря. Обычно заседания палат открыты, хотя в некоторых случаях при одобрении большинства парламентариев они могут проходить в закрытом режиме. На закрытые заседания СМИ не допускаются, а стенограммы не публикуются.

Палаты заседают отдельно. Совместные заседания проводятся в Кремле, при заслушивании посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда, выступлений глав иностранных государств.

Помимо общих пленарных заседаний в палатах проводятся заседания Совета палат, заседания комитетов и комиссий. Также парламентарии встречаются с избирателями, работают в комитетах и комиссиях, депутатских группах и фракциях.

Заседания палат правомочны в присутствии более половины парламентариев.

Решения и постановления палат принимаются в результате голосования (открытого или тайного). Возможно использование электронной системы подсчета голосов либо голосование по бюллетеням. Открытое голосование может быть общим (когда осуществляется простой подсчет поднятых парламентариями бюллетеней) и поименным (когда каждый парламентарий оглашает, за какое решение он отдает свой голос). Также практикуются количественное (выбор варианта: «за», «против», «воздержался»), рейтинговое (голосуются одновременно несколько кандидатур, результаты голосования сопоставляются и выбирается та, которая собрала наибольшее количество голосов), альтернативное голосование (выбор одного из предложенных вариантов).

Деятельность народного представителя не исчерпывается работой в стенах парламента. Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации работают соответственно в избирательных округах и в тех субъектах РФ, которые они представляют. Они ведут прием граждан, изучают поступившие к ним жалобы о нарушении прав и законных интересов своих избирателей и принимают меры по устранению причин этих нарушений.

Среди **обязанностей российского парламентария можно выделить следующие:** неизменное присутствие на заседаниях палаты, работа в профильном комитете либо комиссии, поддержка постоянной связи с избирателями, ежегодное предоставление декларации о доходах, запрет заниматься иной оплачиваемой работой, кроме научной, преподавательской и творческой, обязанность соблюдать нормы парламентской этики.

Однако данные обязанности не носят юридического характера, поскольку Конституция РФ закрепляет **юридическую неприкосновенность (парламентский иммунитет)** народных избранников. Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации в течение всего срока полномочий не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности, задержаны, арестованы, подвергнуты обыску без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания (кроме случаев их задержания на месте преступления), не могут подвергаться личному досмотру (кроме случаев, предусмотренных федеральным законом для обеспечения безопасности других людей). Парламентарии не могут быть привлечены к ответственности за высказанное мнение, выраженную при го-

лосовании позицию, иные действия, соответствующие их статусу. Вопрос о лишении парламентариев неприкосновенности решается соответствующей палатой по представлению Генерального прокурора. Палаты рассматривают прокурорское представление, принимают по нему мотивированное решение и в трехдневный срок извещают о нем прокурора. С другой стороны, орган дознания, следователь либо суд в трехдневный срок сообщают соответствующей палате парламента о прекращении дела, либо о вступлении в юридическую силу приговора суда.

Перед российскими парламентариями вопрос о привлечении депутата к уголовной ответственности ставился Генеральным прокурором неоднократно. За период с 1993 по 2017 гг. мандата были лишены более десяти депутатов Государственной Думы.

### **2.3 Правительство Российской Федерации в системе государственного управления**

Во всех странах исполнительная власть является наиболее разветвленной, многочисленной и влиятельной ветвью госаппарата. Реализация законов, политических решений, практическая организация жизнедеятельности каждого парода составляет функциональную прерогативу исполнительной власти. Не случайно именно исполнительная власть олицетворяет государство не только в обыденном понимании людей, но и в трудах великих философов и общественных деятелей различных исторических эпох.

При этом одни считают исполнительную власть необходимым злом, другие, напротив, усматривают в ней источник стабильности, спокойствия, устойчивого развития. И это не случайно: исторически возникнув как «служанка» правителей, будучи вторичной по отношению к верховной власти, исполнительная власть в ходе государственного развития неизбежно разрастается, нередко приобретая гипертрофированный характер, становится куда более авторитетной и могущественной по сравнению с властью представительной и судебной.

В процессе реализации своей основной задачи – реализации законов и норм – исполнительная власть оказывается ближе всего к общественности, соблюдая и нарушая права и свободы человека и гражданина. Выполняя в целом позитивную роль, исполнительная

власть на всех уровнях и во всех государствах обнаруживает устойчивую тенденцию к росту коррупции, разбуханию госаппарата, бюрократизации. Это не может не привлекать пристального внимания к исполнительной власти со стороны общественности и политиков, которые стремятся не допустить ограничения экономических, политических, социальных, культурных, экологических прав и свобод граждан.

Вместе с тем роль исполнительной власти во всех государствах трудно переоценить. Сегодня эта роль постоянно увеличивается, чему способствует усложнение системы и структуры госаппарата, дифференциация потребностей и интересов общественности, усложнение международной жизни и внутривластной обстановки в ряде стран. Реагируя на эти импульсы и запросы, государственные деятели пытаются повысить эффективность и результативность исполнительной власти, проводя реформы ее системы и структуры, пересматривая старые и внедряя новые формы, методы и технологии ее деятельности, взаимодействия с общественностью и иными ветвями власти.

**Первым** важнейшим отличительным признаком исполнительной власти является ее системный характер. Все органы исполнительной власти связаны между собой по вертикали и горизонтали. Возглавляет систему исполнительной власти президент (в президентских республиках) либо Глава правительства (в парламентских и смешанных формах правления).

**Второй** по важности признак исполнительной власти – правительство (кабинет министров, государственный совет и т. п.) – представляет собой коллегиальный орган, в состав которого включены министры и иногда руководители различных ведомств.

В США правительство как самостоятельный высший орган исполнительной власти отсутствует, а вместо него действует совещательный орган при главе государства – Администрация Президента США.

**Третьим** признаком исполнительной власти выступают министерства и подведомственные им органы (государственные агентства, службы и т. п.). Часть из них подчиняется правительству, а часть – непосредственно главе государства.

Дальнейшая система и структура исполнительной власти зависит от формы территориального устройства и соотношения госу-

дарства и местного самоуправления. В унитарных государствах создаются территориальные подразделения министерств и ведомств, интегрированные в единую вертикаль исполнительной власти. В федеративных государствах помимо подразделений центральных министерств и ведомств на местах действуют органы исполнительной власти субъектов, штатов. Взаимодействие территориальных ведомств федерального центра и органов исполнительной власти регионов в каждом государстве определяется по-разному, исходя из разграничения предметов ведения между центром и субъектами, сложившихся традиций осуществления исполнительной власти и социально-экономических потребностей страны и региона.

Реальный политический вес правительства, а также механизм его ответственности зависят от формы правления.

Так, в *парламентских монархиях и республиках* правительство формируется законодательным органом власти и, следовательно, подотчетно в своей деятельности только ему. Парламентские формы правления, как правило, имеют стабильную и развитую партийную систему, поэтому в таких странах правительство обычно формируется из представителей победившей на выборах партии (мажоритарное правительство) либо путем создания коалиции между несколькими партиями-победителями, более остальных представленными в парламенте (коалиционное правительство). Соответственно, руководящие посты получают обычно лидеры партий, пользующихся наибольшей поддержкой народа. Такая генетическая связь правительства с парламентом, а также согласованность решений и действий законодательной и исполнительной власти являются залогом стабильности и функциональной силы данного кабинета министров. В этом случае правительство играет ведущую роль в государственной жизни. Напротив, исполнительная власть, которая не имеет либо нарушает политическую связь с парламентом, неизбежно теряет его поддержку и, как правило, быстро смещается посредством вотума недоверия.

В республиках с президентской формой правления выбранный народом Глава государства самостоятельно формирует состав правительства, назначает и освобождает от должности министров, а роль парламента в данном процессе ограничена. Правительство, подконтрольное только президенту и возглавляемое им, стабильно настолько, насколько долго сохраняет легитимность Глава государ-



ства. Оно проводит одобренный на всенародных выборах курс президента и не может быть смещено посредством вотума недоверия. Такое правительство является обычно однопартийным, причем часто представляемая им партия является оппозиционной по отношению к тем, которые представлены в парламенте.

В *смешанных республиках* правительство формируется главой государства при участии парламента и несет двойную политическую ответственность перед президентом, который правомочен отправить его в отставку, и парламентом, который может объявить ему вотум недоверия. Президент в смешанной республике формально не является главой исполнительной власти, но по существу ее возглавляет, поскольку может председательствовать на заседаниях правительства и имеет ряд иных руководящих полномочий по отношению к кабинету министров. Опыт взаимодействия ветвей государственной власти во Франции, испытавшей за республиканский период восемь конституционных переворотов, свидетельствует о том, что стабильность положения и функционирования правительства в смешанных республиках определяется степенью согласованности действий, умением и желанием найти консенсус между законодательной и исполнительной властью. Первостепенное значение в связи с этим приобретают механизмы согласования интересов, позиций, мнений по вопросам государственной политики между парламентом и правительством, а также объективность и независимость политического арбитража главы государства. Процедура контрасигнатуры широко практикуется во Франции при согласовании государственно-политических вопросов как между парламентом и правительством, так и между президентом и правительством.

**Правительство Российской Федерации** в соответствии с Конституцией РФ «осуществляет исполнительную власть на всей территории Российской Федерации». Несмотря на то, что правительство упомянуто в Конституции РФ в качестве одного из органов государственной власти, оно не названо высшим органом исполнительной власти. Данный конституционный пробел исправлен в Федеральном конституционном законе от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», где оно позиционировано в качестве высшего исполнительного органа государственной власти РФ, возглавляющего единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Вместе с тем данный статус Правительства как высшего органа исполнительной власти достаточно условен. Анализ *полномочий Президента по отношению к Правительству* позволяет утверждать, что именно Президент РФ, а не Председатель Правительства или Правительство РФ в целом фактически возглавляет исполнительную власть в нашей стране.

Так, по своей инициативе Президент РФ вправе председательствовать на заседаниях Правительства РФ. С согласия Государственной Думы Глава государства назначает и смещает с должности Председателя Правительства РФ, единолично назначает и смещает с постов всех членов Правительства РФ, самостоятельно руководит рядом министерств и ведомств. Указы Президента РФ по своей юридической силе выше постановлений и распоряжений Правительства РФ, причем на практике довольно много указов содержат положения о прямом вмешательстве главы государства в организацию и деятельность Правительства РФ. Отставка Президента РФ автоматически влечет роспуск Правительства РФ, а перед вновь избранным Президентом РФ Правительство РФ слагает свои полномочия, что исключает ситуацию оппозиционного кабинета министров по отношению к главе государства в России. Наконец, только Президент РФ решает вопрос об отставке Правительства РФ как по инициативе Госдумы (в случае отказа палатой в доверии исполнительной власти либо выдвижения палатой вотума недоверия), так и по собственному усмотрению. При этом никаких механизмов согласования интересов и позиций Президента и Правительства РФ не прописано ни в Конституции РФ, ни в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации».

*Взаимоотношения Правительства РФ с законодательной представительной властью* прописаны гораздо более подробно. Так, в отличие от парламентских форм правления в Российской Федерации члены Правительства РФ не имеют права быть одновременно депутатами парламента, и потому исполнительная и законодательная власть могут придерживаться различных политических взглядов. Участие парламента в формировании Правительства РФ сводится лишь к даче согласия Государственной Думой на назначение Президентом кандидатуры Председателя Правительства РФ. В основном Правительство РФ взаимодействует с постоянными комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания в сфере зако-

нотворчества. По приглашению палат парламента Председатель и члены Правительства РФ обязаны присутствовать на заседаниях и отвечать на вопросы парламентариев. Эффективность механизма вотума недоверия пока российской практикой не подтверждалась. Вместе с тем в конце 2008 г. по инициативе Президента было внесено изменение в Конституцию, касающееся усиления контрольных полномочий Государственной Думы в отношении Правительства РФ. Последнее теперь конституционно обязано выступать с ежегодным отчетом перед палатой о результатах своей деятельности, а также по другим вопросам, поставленным Государственной Думой.

Правительство РФ является *коллегиальным органом государственной власти*. Это означает коллективный порядок обсуждения и принятия решений. Каждый член Правительства РФ имеет один голос.

*Структура Правительства РФ* состоит из Председателя Правительства, его заместителей и федеральных министров.

Председатель Правительства РФ назначается главой государства в установленном Конституцией РФ порядке: Президент РФ представляет Госдуме на утверждение кандидатуру Председателя Правительства; утвержденный палатой Председатель правительства РФ не позже недельного срока с момента назначения представляет Президенту проект структуры Правительства РФ и системы федеральных органов исполнительной власти, а также список кандидатур на должности своих заместителей и федеральных министров. После соответствующих переговоров Глава государства утверждает структуру и кадровый состав системы исполнительной власти России.

В числе *полномочий Председателя Правительства РФ*: представительство исполнительной власти внутри и вне страны, организация, координация и контроль за деятельностью Правительства РФ, ведение заседаний Правительства РФ, подписание актов данного государственного органа, кадровые полномочия в отношении своих заместителей и федеральных министров. В пределах своих полномочий Председатель Правительства РФ несет персональную дисциплинарную ответственность перед Президентом РФ.

*Полномочия заместителей Председателя Правительства РФ* сводятся к участию в разработке и реализации политики Прави-

тельства РФ, подготовке и исполнению его решений, координации и контролю групп министерств и ведомств (обычно по отраслям).

Федеральные министры также осуществляют ряд полномочий, таких как: подготовка и принятие решений Правительства РФ, непосредственное участие в их исполнении, руководство возглавляемыми ими министерствами и ведомствами. При этом статус федерального министра могут получить руководители не только центральных министерств, но и иных организационно-правовых форм исполнительной власти (федеральных агентств, служб). Такой статус присваивается им по решению Президента РФ (например, руководителю ФСО) и обеспечивает им вхождение в состав Правительства РФ, участие в его заседаниях с правом решающего голоса.

Помимо заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, в заседаниях могут участвовать иные руководители федеральных органов исполнительной власти, иные лица. Они приглашаются Председателем Правительства РФ, имеют лишь право совещательного голоса и не участвуют в принятии решений.

Количество первых заместителей, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, а также число, состав и виды организационно-правовых форм исполнительной власти не регламентировано российским законодательством. Все вопросы, касающиеся структуры и системы органов исполнительной власти, находятся в исключительной компетенции Президента РФ и определяются его указами. Именно президентскими актами создаются, реорганизуются и упраздняются министерства и ведомства, назначаются и освобождаются от должности руководители органов исполнительной власти. В соответствии с данными актами Правительство РФ устанавливает функции и полномочия подведомственных ему государственных органов, утверждает и пересматривает положения, регламенты и стандарты их деятельности, утверждает предельную штатную численность и фонд оплаты труда служащих, занятых в федеральных органах исполнительной власти.

Правительство РФ работает в режиме регулярных *заседаний*. Постоянно действующим рабочим органом правительства является *Президиум*, в состав которого входят: Председатель Правительства, его заместители, некоторые ведущие федеральные министры (министры финансов, иностранных дел, экономического развития, директор ФСБ России и др.), а также руководитель аппарата Прави-

тельства. Решения Президиума принимаются большинством голосов его состава и издаются в форме **постановлений и распоряжений**. Постановления Правительства РФ носят нормативный характер; распоряжения Правительства РФ нормативного характера не имеют, издаются по оперативным и другим текущим вопросам.

Помимо Президиума структуру Правительства РФ составляют **комиссии и советы**, которые объединяют группы министров. Данными подразделениями, создаваемыми в целях выработки оперативных решений исполнительной власти по актуальным вопросам государственного управления, руководят Председатель Правительства РФ либо его заместители. Комиссии и советы разрабатывают проект решения либо рекомендации, которые затем выносятся на заседание Правительства.

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» определяет основные **задачи данного органа власти**:

- организация исполнения Конституции, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента, международных договоров РФ;

- осуществление систематического контроля за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ;

- принятие мер по устранению нарушений законодательства РФ.

Данные задачи Правительства РФ конкретизируются в совокупности его **полномочий**, сгруппированных по сферам деятельности.

Так, **в экономической сфере** Правительство РФ:

- осуществляет в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента регулирование экономических процессов;

- обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

- прогнозирует социально-экономическое развитие Российской Федерации, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики;

- вырабатывает государственную структурную и инвестиционную политику и принимает меры по ее реализации;
- осуществляет управление федеральной собственностью;
- разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества;
- осуществляет общее руководство таможенным делом;
- принимает меры по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг;
- формирует мобилизационный план экономики Российской Федерации, обеспечивает функционирование оборонного производства Российской Федерации.

В сфере *бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики* Правительство РФ:

- обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики;
- разрабатывает и представляет Госдуме федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;
- представляет Госдуме отчет об исполнении федерального бюджета;
- разрабатывает и реализует налоговую политику;
- обеспечивает совершенствование бюджетной системы;
- принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг;
- осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации;
- осуществляет в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными актами Президента валютное регулирование и валютный контроль;
- руководит валютно-финансовой деятельностью в отношениях Российской Федерации с иностранными государствами;
- разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен.

В *социальной сфере* Правительство РФ:

- 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, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия;
- содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодежной политики;
- взаимодействует с общественными объединениями и религиозными организациями;
- разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы.

В сфере **науки, культуры, образования** Правительство РФ:

- разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки;
- обеспечивает государственную поддержку фундаментальной науки, имеющих общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки;
- обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования, определяет основные направления развития и совершенствования общего и профессионального образования, развивает систему бесплатного образования;
- обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение как культурного наследия общегосударственного значения, так и культурного наследия народов Российской Федерации.

В сфере **природопользования и охраны окружающей среды** Правительство РФ:

- обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;
- принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия;
- организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации;

- координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

В сфере **обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью** Правительство РФ:

- участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства;

- осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями;

- разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов;

- осуществляет меры по обеспечению деятельности органов судебной власти.

В области **обеспечения обороны и государственной безопасности** Правительство РФ:

- осуществляет необходимые меры по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации;

- организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований Российской Федерации;

- обеспечивает выполнение государственных целевых программ и планов развития вооружения, а также программ подготовки граждан по военно-учетным специальностям;

- обеспечивает социальные гарантии для военнослужащих и иных лиц, привлекаемых в соответствии с федеральными законами к обороне или обеспечению государственной безопасности Российской Федерации;

- принимает меры по охране Государственной границы;

- руководит гражданской обороной.

В сфере **внешней политики и международных отношений** Правительство РФ:

- осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики Российской Федерации;



- обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях;

- в пределах своих полномочий заключает международные договоры РФ, обеспечивает выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам, а также наблюдает за выполнением другими участниками указанных договоров их обязательств;

- отстаивает геополитические интересы Российской Федерации, защищает граждан Российской Федерации за пределами ее территории;

- осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности, в сфере международного научно-технического и культурного сотрудничества.

Указанные **полномочия** Правительство РФ осуществляет следующими *способами*:

**1. Реализация права законодательной инициативы** по всем вопросам, включая изменение Конституции РФ. По решению Правительства РФ в Государственную Думу РФ вносятся разработанные данным органом законопроекты, в том числе законопроект о государственном бюджете, подготовка которого составляет исключительную прерогативу исполнительной власти. Кроме того, Правительство РФ вправе направлять в палаты парламента отзывы на рассматриваемые законопроекты, а также предложения об их изменениях. Данные отзывы обязательно оглашаются на заседаниях парламентских комитетов, готовящих данный законопроект.

Также Правительство РФ обязано давать свои заключения на законопроекты финансового профиля (например, законопроекты о введении, изменении либо отмене федеральных налогов, о расходах из федерального бюджета и т. п.). Члены Правительства РФ вправе присутствовать на любых заседаниях палат российского парламента и выступать там, получать разъяснения о мотивах постановки парламентариями вопросов, относящихся к деятельности Правительства.

**2. Формирование федеральных целевых программ и обеспечение их реализации.** Известно, что политика современного государства разрабатывается и реализуется посредством целевых программ различного уровня. Именно Правительство РФ разрабатывает в рамках своей компетенции федеральные целевые программы в об-

ласти экономики, социального развития, культуры и искусства, спорта, экологической безопасности и т. д. Данные целевые программы утверждаются специальным постановлением Правительства РФ. На их осуществление выделяются средства из федерального бюджета, которые под контролем Правительства РФ распределяются между исполнителями в соответствии с установленным Правительством РФ порядком. К концу срока реализации программы (либо контрольного срока) получатели бюджетных средств в обязательном порядке отчитываются перед органами Правительства РФ за потраченные средства.

**3. Обеспечение единства системы исполнительной власти в Российской Федерации, направление и контроль деятельность ее органов.** В условиях российского федерализма, когда параллельно с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными подразделениями действуют органы исполнительной власти субъектов РФ, координационная работа Правительства РФ приобретает особую актуальность.

В соответствии с Конституцией РФ в пределах ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов все органы исполнительной власти «образуют единую систему органов исполнительной власти». Следовательно, по указанным предметам ведения приоритет имеют федеральные органы исполнительной власти, которые организуют, координируют, обеспечивают (в нормативно-методическом плане), контролируют деятельность исполнительно-распорядительных органов субъектов РФ. Соответственно, Правительство РФ координирует исполнительную власть субъектов РФ, а федеральные министерства и ведомства осуществляют взаимодействие с профильными подразделениями региональных администраций. В пределах своих полномочий Правительство РФ разрешает споры и устраняет разногласия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. Для разрешения споров и устранения разногласий создаются согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон.

По предметам исключительного ведения субъектов РФ Конституция РФ оставляет за российскими регионами остаточную компетенцию, в соответствии с которой орган исполнительной власти субъекта самостоятелен, и Правительство РФ не может диктовать в

данной сфере своей политики. В этом случае главным контролирующим деятельность администрации инструментом является законность. Так, если акты органов исполнительной власти субъектов РФ противоречат действующему российскому законодательству либо нарушают права и свободы человека и гражданина, Правительство РФ вправе вносить предложения Президенту РФ о приостановлении действия данных актов.

Все решения Правительства РФ реализуют федеральные министерства, агентства и службы, которые в совокупности именуется *системой федеральных органов исполнительной власти РФ*.

Мировая управленческая практика демонстрирует две модели организации системы органов исполнительной власти. *Первая* предполагает активное участие парламента, который своим законом утверждает систему и структуру исполнительно-распорядительной власти (количество, профиль и организационно-правовые формы министерств и ведомств, их компетенцию). Такая практика распространена в США и Испании. *Вторая* применяется в Великобритании, где вновь избранный Председатель Правительства, поддерживаемый парламентским большинством, формирует исполнительную власть самостоятельно, заручившись формальным согласием монарха. Что касается России, то, как уже говорилось выше, в нашей стране все вопросы формирования системы и структуры федеральных органов исполнительной власти РФ находятся в совместной компетенции Президента и Председателя Правительства (ст. 112 Конституции РФ). Вместе с тем роль главы Правительства по данному вопросу сводится лишь к представлению своих предложений Президенту РФ о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти РФ, а также по персональному составу. Все же остальное Президент определяет по собственному усмотрению и закрепляет своим указом. Конституция РФ не предусматривает по данному вопросу участия парламента и иных органов государственной власти.

В 2004 г., после долгой предварительной работы над функциями и структурой федеральных органов исполнительной власти РФ, был принят Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», не только установивший состав федеральных органов исполнительной власти РФ, но и опреде-

ливший *принципы организации, системы и структуры исполнительной власти.*

Последующие акты главы государства, внося изменения в организацию федеральных органов исполнительной власти РФ, не отменяли существенных правил данного нормативного акта.

Данным Указом установлен исчерпывающий перечень ***функций федеральных органов исполнительной власти РФ:***

1) *функция по принятию нормативных правовых актов* – это издание на основании и во исполнение Конституции РФ федеральных конституционных законов, федеральных законов правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц. Эти правила обязательны для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами;

2) *функция по контролю и надзору* включает:

- действия по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

- выдачу органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

- регистрацию актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов;

3) *функция по управлению государственным имуществом* – это осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному органу исполнительной власти, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ;

4) *функция по оказанию государственных услуг* – предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государ-

ственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

Данные функции распределены между тремя организационно-правовыми формами федеральных органов исполнительной власти РФ: федеральными министерствами, федеральными агентствами и федеральными службами.

**Федеральное министерство** – это федеральный орган исполнительной власти, который вырабатывает государственную политику и осуществляет нормативно-правовое регулирование в сфере деятельности, установленной актами Президента РФ и Правительства РФ.

К исключительным *функциям федерального министерства* относятся: самостоятельное осуществление правового регулирования в установленной сфере деятельности в рамках своей компетенции; координация и контроль деятельности подведомственных федеральных служб и федеральных агентств; координация деятельности государственных внебюджетных фондов.

В Указе Президента отдельно подчеркнуты те функции, которых федеральное министерство не вправе осуществлять. Это контроль и надзор в установленной сфере деятельности, а также управление государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых актами Президента и Правительства.

Федеральное министерство возглавляет федеральный министр, который входит в состав Правительства. Министр реализует организационные, кадровые, правотворческие, координационные, контрольные и иные полномочия.

По части *организации деятельности входящих в министерство ведомств* федеральный министр: утверждает ежегодный план и показатели деятельности федеральных служб и федеральных агентств, а также отчет об их исполнении; вносит в Правительство по представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства проекты положений об этих структурах, предложения об их предельной штатной численности и фонде оплаты труда их работников; представляет Правительству кандидатуры на утверждение (смещение) на руководящие посты подведомственных федеральных агентств и служб, их заместителей, а также руководителя государственного внебюджетного фонда; вносит в Министерство

финансов Российской Федерации предложения по формированию федерального бюджета и финансированию подведомственных министерству структур.

**В сфере законотворчества** министр вносит в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, относящихся к определенной ему сфере деятельности и к сферам деятельности подведомственных ему структур; принимает нормативные правовые акты по сферам деятельности государственных внебюджетных фондов; вносит в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, регулирующих деятельность государственных внебюджетных фондов, а также проекты федеральных законов о бюджете государственного внебюджетного фонда и об исполнении бюджета государственного внебюджетного фонда.

**В координационной сфере** федеральный министр дает поручения федеральным службам и федеральным агентствам по реализации государственной политики в соответствующей сфере и контролирует их исполнение.

**В контрольно-надзорной сфере** министр назначает проверки деятельности внебюджетных фондов в случаях, устанавливаемых федеральным законом.

Помимо федерального министра, в рамках данного федерального органа исполнительной власти РФ действуют его заместители, руководители департаментов, управлений и отделов, ответственные госслужащие. В каждом министерстве образуется коллегия, которая является совещательным органом. Однако все решения принимает федеральный министр и отвечает за них единолично. Вот почему единоначалие и субординация на практике доминируют над коллегиальностью в системе исполнительной власти.

**Федеральная служба** – это федеральный орган исполнительной власти, который осуществляет функции:

- контроля и надзора в установленной сфере деятельности, в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны Государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности (для служб, непосредственно подчиненных Президенту РФ);

- издание индивидуальных правовых актов на основании и во исполнение Конституции РФ, федерального законодательства, актов Президента и Правительства РФ, нормативных правовых актов

федерального министерства, в рамках которого служба сформирована.

Федеральная служба не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование (кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства), а федеральная служба по надзору также не может управлять государственным имуществом или оказывать платные услуги.

Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Надзорные федеральные службы могут иметь коллегиальную организацию.

Третьей организационно-правовой формой федерального органа исполнительной власти РФ является *федеральное агентство*. Его функции следующие:

- оказание государственных услуг в установленной сфере деятельности (в частности, ведение реестров, регистров и кадастров);
- управление государственным имуществом;

Практика показала, что данная «трехзвенная» структура правительства не выдержала испытание временем. Часть министерств «лишилось» такого звена, как агентство (например, Министерство образования и науки РФ). Видимо, назрела пора вновь вернуться к вопросу структуры Правительства, с целью сделать ее более компактной и мобильной, быстро отвечающей на вызовы нестабильной внешней среды.

## **2.4 Судебная власть Российской Федерации в системе государственного управления**

*Судебная власть*, согласно доктрине разделения властей, есть сфера публичной и разновидность государственной власти, одна из трех ее ветвей, призванная самостоятельно и независимо осуществлять правосудие.

*Правосудие* – вид государственной деятельности, осуществляемой в форме рассмотрения и разрешения социальных споров и конфликтов, связанных с действительным или предполагаемым нарушением норм права, а иногда также и по обязательному их толкованию (например, Конституционным Судом РФ, Верховным Судом США); создания нормотворческих прецедентов судами (в

англо-саксонских странах), выполнения контрольных полномочий (например, проверка законности ареста или задержания) и некоторых других полномочий (например, установление юридических фактов). Оно отправляется в установленном законом процессуальном порядке органами судебной власти – судами.

*Суды* – органы государства, осуществляющие от его имени судебную власть путем отправления правосудия при рассмотрении гражданских и уголовных дел, дел об административных правонарушениях, экономических (хозяйственных) споров и некоторых других категорий дел в порядке, установленном законом. Суд возникает вместе с государством, но выделяется в самостоятельный орган власти по мере развития государственного механизма и образования специального аппарата, призванного профессионально заниматься судопроизводством.

*Судопроизводство* – форма реализации судебной власти, а в более узком понимании – порядок рассмотрения дел судами. В соответствии со ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства, что предопределяет организацию судоустройства и всю судебную систему.

*Судоустройство* – это, во-первых, совокупность норм, устанавливающих задачи, принципы организации и деятельности, структуру и компетенцию судов, которые содержатся в Конституции РФ, федеральных конституционных законах, конституциях, уставах и законах субъектов федерации; во-вторых, – система судебных учреждений, их структура и состав.

*Судебная система* – совокупность всех судов государства, имеющих общие задачи, организованных и действующих на единых принципах и связанных между собой отношениями по осуществлению правосудия. Каждое из звеньев судебной системы представляет собой совокупность судов одинаковой компетенции. В России судебная система устанавливается Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г. В основу построения российской судебной системы положены следующие принципы: ее единство (в отличие от ряда других федераций, например, США, разделение судов на федеральные и субъектов федерации не проводится); зависимость структуры от национально-государственного устройства и



административно-территориального деления страны; двухинстанционность (приговоры и решения суда до их вступления в законную силу могут быть пересмотрены по общему правилу лишь один раз в непосредственно вышестоящем суде).

Вопросы судеустройства, согласно п. «о» ст. 71 Конституции РФ, в том числе определение в полном объеме структуры судебной системы, находятся в ведении Российской Федерации. Субъекты федерации не могут по своему усмотрению учреждать виды судов, не предусмотренные федеральным законом о судеустройстве; они вправе образовывать уставные и мировые суды. В совместном ведении федерации и ее субъектов находятся кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура и нотариат.

Единство судебной системы находит свое выражение в общности задач всех судов по обеспечению законности, защите конституционного строя, прав и свобод граждан и других социальных ценностей; единстве принципов организации и деятельности; в применении всеми судами одних и тех же материальных законов и в согласованности процессуального законодательства; в единстве правового статуса судей; в инстанционных и иных взаимосвязях в иерархии судов общей компетенции и арбитражных судов; в едином порядке финансирования судов государственным бюджетом.

Судебная власть отличается от иных ветвей государственной власти по ряду **признаков**:

**во-первых**, власть суда носит **конкретный характер**. В отличие от парламента, суд не создает общих правил поведения. В отличие от правительства, судебные органы не исполняют законов. Суды рассматривают и решают конкретные дела, например: гражданские, где разрешаются в основном имущественные споры между физическими и юридическими лицами; административные, где рассматриваются споры между гражданами и государственными организациями; уголовные, где суд оценивает доказательства совершения преступления и выносит приговор;

**во-вторых**, судебная власть реализуется не судебным учреждением, а только **судебным присутствием**. Она осуществляется либо только судьей (когда рассматриваются незначительные правонарушения), либо судебной коллегией (при рассмотрении более серьезных правонарушений). Коллегия может состоять из профессиональных судей, одного или нескольких судей и определенного чис-

ла присяжных заседателей. Обычно чем серьезнее рассматриваемое дело, тем шире состав судебного присутствия;

**в-третьих**, суд действует в особой, **процессуальной форме**. Власть суда осуществляется в процессе судебного заседания, представляющего собой последовательную совокупность процедур. Нарушение судебного процесса (например, несоблюдение сроков при бракоразводном процессе) может повлечь за собой отмену правильного по существу судебного решения. Для правового регулирования процесса принятия судебных решений во всем мире действуют нормы процессуального законодательства в соответствующей отрасли права;

**в-четвертых, положение суда** в системе разделения государственной власти довольно **противоречиво**. С одной стороны, судебная власть более слаба, чем власть представительная или исполнительная. В отличие от парламентариев судьи не избираются населением, и потому их деятельность не легитимизирована непосредственно гражданами. В отличие от исполнительной власти суды практически не имеют силовых механизмов в своем распоряжении (даже судебные приставы относятся не к аппарату судов, а к ведомству министерства юстиции). С другой стороны, только суд может лишить человека имущества, свободы, чиновничьего или политического кресла, гражданства, родственных уз, а в ряде государств – и жизни. Такая, кажется, противоречивость статуса судебной власти служит гарантией от ее произвола в системе правовой демократической государственности. Вот почему случаи узурпации судом государственной власти мировой практике не известны.

Каждая ветвь российской юстиции обладает собственной компетенцией.

#### **2.4.1 Конституционный Суд РФ: функции, полномочия, компетенции структура**

Так, первая ветвь – *Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов РФ* – учреждены для **конституционного контроля**. Эти суды рассматривают дела о соответствии правовых актов (законов, указов, постановлений и распоряжений и т. д.) Конституции РФ, конституциям республик и уставам иных субъектов РФ.

Конституционный Суд РФ – судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. В России он создан в 1991 г. в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия конституции страны на всей территории государства. Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда РФ определяются Конституцией РФ 1993 г. и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г.

К важнейшим *принципам конституционного производства* относятся неполитичность и последовательский характер контрольной деятельности (то есть после наступившего события).

Так, во-первых, конституционные суды обязаны рассматривать и решать исключительно правовые аспекты вопросов, не вмешиваясь в политическую деятельность (хотя на практике часто затруднительно провести грань между правом и политикой). Во-вторых, конституционные суды могут осуществлять только последующий контроль, когда правовой акт уже вступил в законную силу.

Конституционный Суд РФ проверяет соответствие Конституции РФ федеральных и региональных нормативных правовых актов (по вопросам ведения Российской Федерации, а также совместного ведения федерального центра и субъектов РФ). Конституционные и уставные суды субъектов РФ проверяют соответствие правовых актов субъектов РФ их основным законам. К иным полномочиям российских конституционных судов относится: толкование основных законов; разрешение споров о компетенции между органами государственной власти различного уровня; рассмотрение «конституционных жалоб» (такие жалобы подаются в конституционный суд индивидом, группой лиц либо судом, если они уверены, что их права нарушены либо могут быть нарушены при вступлении в действие определенного закона); выступление с законодательной инициативой по вопросам своего ведения.

Кроме того, Конституционный Суд РФ дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

В состав Конституционного Суда РФ входят 19 судей, которые назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ без ограничения срока. Предельный срок пребывания судьи в должности составляет 70 лет. Суд включает две палаты, состоящие соответственно из 9 и 10 судей. Суд рассматривает дела и принимает решения по ним на пленарных заседаниях и заседаниях палат (особо важные конституционные дела могут выноситься только на пленарное заседание). Решения суда в форме постановлений, определений, посланий парламенту, заключений, выступлений с законодательной инициативой принимаются открытым голосованием путем письменного опроса судей. Воздержаться от голосования судья не имеет права, но к Постановлению Конституционного Суда РФ может приложить свое обоснованное мнение, которое в соответствии с ФКЗ «О Конституционном суде РФ» подлежит обязательному опубликованию.

Конституционные суды не вправе рассматривать дела о соответствии правовых норм Основному закону по собственному усмотрению.

Первый российский Конституционный Суд под председательством В. Д. Зорькина был правомочен по собственной инициативе начинать судопроизводство. Однако после противостояния Б. Н. Ельцина и Верховного Совета РФ в 1992–1993 гг., когда Конституционный Суд РФ выступил на стороне парламента, он был распущен. Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» лишил данную инстанцию права по собственной инициативе оценивать конституционность действий тех или иных должностных лиц, а также конституционность партий.

Конституционный Суд РФ:

1) разрешает дела о соответствии Конституции РФ:

а) федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы и Правительства РФ;

б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению федеральных органов государственной власти и их совместному ведению с органами власти субъектов федерации;

в) договоров между органами государственной власти субъектов РФ;

г) не вступивших в законную силу международных договоров РФ.

2) разрешает споры о компетенции между:

а) федеральными органами государственной власти;

б) ими и органами государственной власти субъектов федерации;

в) высшими государственными органами субъектов федерации.

3) разбирает жалобы на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

4) дает толкование Конституции РФ.

5) дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента РФ.

6) выступает с законодательной инициативой по вопросам своего ведения.

7) осуществляет иные полномочия, предоставленные ему Конституцией РФ, Федеративным договором и федеральными конституционными законами.

Он может также использовать права, предоставленные в соответствии с Конституцией РФ договорами о разграничении предметов ведения между органами государственной власти РФ и субъектов РФ, если эти права не противоречат его юридической природе и предназначению как судебного органа конституционного контроля.

При осуществлении конституционного судопроизводства Конституционный Суд РФ решает исключительно вопросы права, он воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

Организация внутренней деятельности Конституционного Суда РФ регулируется его Регламентом. Рассмотрение дел, подведомственных Конституционному Суду РФ, и принятие по ним решений могут проводиться лишь в коллегиальном составе судей: на пленарных заседаниях или на заседаниях палат. Таких палат может быть только две, так как они формируются из общего числа девятнадцати

судей путем жеребьевки: в одну из них должно входить не более десяти судей, а в другую – девяти.

Решения Конституционного Суда РФ являются окончательными, не подлежат обжалованию, вступают в силу немедленно после их провозглашения и действуют непосредственно на всей территории государства, будучи обязательными для всех представительных законодательных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и других организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

#### **2.4.2 Верховный Суд РФ: функции, полномочия, компетенции, структура**

Верховный Суд РФ – является высшим судебным органом по гражданским делам, делам по разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральными законами.

Верховный Суд РФ состоит из ста семидесяти судей Верховного Суда Российской Федерации.

Верховный Суд Российской Федерации действует в следующем составе:

- 1) пленум Верховного Суда РФ;
- 2) президиум Верховного Суда РФ;
- 3) апелляционная коллегия Верховного Суда РФ – в качестве судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации;
- 4) судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ;
- 5) судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ;
- 6) судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда РФ;
- 7) судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации;
- 8) судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда РФ;
- 9) дисциплинарная коллегия Верховного Суда РФ – в качестве судебной коллегии Верховного Суда РФ.

В составе Верховного Суда РФ действуют: Пленум Верховного Суда РФ; и Президиум Верховного Суда РФ.

Пленум Верховного Суда РФ действует в составе Председателя Верховного Суда РФ, первого заместителя Председателя Верховного Суда РФ, заместителей Председателя Верховного Суда РФ – председателей судебных коллегий Верховного Суда РФ и судей Верховного Суда РФ.

В заседаниях Пленума Верховного Суда РФ по приглашению Председателя Верховного Суда РФ вправе принимать участие Председатель Конституционного Суда РФ, Генеральный прокурор РФ, Министр юстиции РФ, их заместители, судьи Конституционного Суда РФ, судьи иных судов и другие лица.

**Полномочия Пленума Верховного Суда РФ:**

1) рассматривает материалы анализа и обобщения судебной практики и дает судам разъяснения по вопросам судебной практики в целях обеспечения единообразного применения законодательства Российской Федерации;

2) решает вопросы, связанные с осуществлением в соответствии с Конституцией РФ принадлежащего Верховному Суду РФ права законодательной инициативы по вопросам своего ведения;

3) обращается с запросами в Конституционный Суд в соответствии с Конституцией РФ;

4) избирает по представлению Председателя Верховного Суда РФ, секретаря Пленума Верховного Суда РФ из числа судей Верховного Суда РФ на трехлетний срок. Один и тот же судья может быть избран секретарем Пленума Верховного Суда РФ неоднократно;

5) утверждает составы Судебных коллегий Верховного Суда РФ, и переводы судей из одной судебной коллегии Верховного Суда РФ в другую судебную коллегию Верховного Суда РФ;

6) избирает по представлению Председателя Верховного Суда Российской Федерации судей Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ из числа судей судебных коллегий Верховного Суда РФ;

7) избирает по представлению Председателя Верховного Суда РФ судей Дисциплинарной коллегии Верховного Суда РФ из числа судей судебных коллегий Верховного Суда Российской Федерации;

8) утверждает в связи с представлением Президента Российской Федерации состав судебной коллегии судей Верховного Суда РФ, принимающей в соответствии с Уголовно-процессуальным ко-

дексом Российской Федерации заключение о наличии в действиях Генерального прокурора Российской Федерации признаков преступления для принятия решения о возбуждении уголовного дела в отношении указанных лиц либо для принятия решения о привлечении их в качестве обвиняемых по уголовному делу, если уголовное дело было возбуждено в отношении других лиц или по факту совершения деяния, содержащего признаки преступления;

9) утверждает по представлению председателя соответствующего суда персональный состав президиума верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, военного суда, арбитражного суда округа, арбитражного апелляционного суда, арбитражного суда субъекта РФ, Суда по интеллектуальным правам;

10) заслушивает сообщения о работе Президиума Верховного Суда РФ, отчеты заместителей Председателя Верховного Суда РФ, председателей судебных коллегий Верховного Суда РФ, заместителя Председателя Верховного Суда РФ – председателя Дисциплинарной коллегии Верховного Суда РФ и председателя Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ о деятельности соответствующих судебных коллегий Верховного Суда РФ;

11) утверждает по представлению Председателя Верховного Суда РФ состав Научно-консультативного совета при Верховном Суде РФ и положение о нем;

12) ежегодно представляет по предложению Председателя Верховного Суда РФ на утверждение Высшей квалификационной коллегии судей РФ состав (составы) коллегии (коллегий) судей Верховного Суда РФ, принимающей (принимающих) решение (решения) по вопросу о привлечении к административной ответственности судьи Конституционного Суда РФ, судьи Верховного Суда РФ, судьи верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, военного суда, арбитражного суда округа, арбитражного апелляционного суда, арбитражного суда субъекта РФ, Суда по интеллектуальным правам, а также по другим вопросам, предусмотренным Законом Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1

13) утверждает Регламент Верховного Суда РФ;



14) осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Пленум Верховного Суда РФ правомочен при наличии не менее двух третей от числа действующих судей Верховного Суда РФ.

Постановления Пленума Верховного Суда РФ принимаются большинством голосов от общего числа присутствующих на заседании членов Пленума Верховного Суда РФ, подписываются Председателем Верховного Суда РФ и секретарем Пленума Верховного Суда РФ.

Порядок работы Пленума Верховного Суда РФ определяется Регламентом Верховного Суда РФ.

**Президиум Верховного Суда Российской Федерации.** В состав Президиума Верховного Суда РФ входят:

- председатель Верховного Суда РФ, заместители Председателя Верховного Суда РФ и судьи Верховного Суда РФ (входят по должности);

- члены Президиума Верховного Суда РФ из числа судей Верховного Суда РФ (утверждаются Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ, основанному на предложении Председателя Верховного Суда РФ, и при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей РФ).

Президиум Верховного Суда РФ:

1) в соответствии процессуальным законодательством Российской Федерации и в целях обеспечения единства судебной практики и законности проверяет в порядке надзора, в порядке возобновления производства по новым или вновь открывшимся обстоятельствам вступившие в силу судебные акты;

2) обращается в Конституционный Суд РФ на основании Конституции РФ с запросом о конституционности закона, подлежащего применению в конкретном деле;

3) обеспечивает координацию деятельности судебных коллегий Верховного Суда РФ, судебных составов этих коллегий и аппарата Верховного Суда РФ;

4) утверждает порядок проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера судей Верховного Суда РФ, судов общей юрисдикции, арбитражных судов и мировых судей, их супругов (су-

прыгов) и несовершеннолетних детей в соответствии с Законом Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»;

5) утверждает положение об аппарате Верховного Суда РФ, его структуру и штатное расписание.

Заседание Президиума Верховного Суда РФ проводится по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц и считается правомочным, если на нем присутствует большинство членов Президиума Верховного Суда РФ.

Постановления Президиума Верховного Суда РФ принимаются большинством голосов членов Президиума Верховного Суда РФ, участвующих в заседании, и подписываются председательствующим в заседании Президиума Верховного Суда РФ.

Верховный Суд как высший судебный орган по гражданским, административным, уголовным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции; в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах осуществляет судебный надзор за деятельностью судов Российской Федерации, кроме Конституционного Суда РФ.

Верховный Суд в пределах своих полномочий рассматривает дела в качестве суда первой инстанции, в кассационном порядке, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам. Судебный надзор проводится Верховным Судом РФ прежде всего путем проверки законности и обоснованности разрешения нижестоящими судами конкретных дел и исправления допущенных ими ошибок. Большое значение имеют даваемые Верховным Судом РФ разъяснения по вопросам применения законодательства, возникающим при рассмотрении судебных дел.

При этом подсудность дел, рассматриваемых ими по первой инстанции, определяется гражданско-процессуальным и уголовно-процессуальным законодательством. Президиум – постоянно действующий коллегиальный орган, рассматривающий в пределах своих полномочий дела в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам, а также материалы изучения и обобщения судебной практики.

### 2.4.3 Судьи Российской Федерации

*Конституционно-правовой статус российских судей* сформулирован в Конституции РФ и конкретизирован Законом РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации».

1. Судьями являются лица, наделенные в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом полномочиями осуществлять правосудие и исполняющие свои обязанности на профессиональной основе.

2. Судья, имеющий стаж работы в качестве судьи не менее десяти лет и находящийся в отставке, считается почетным судьей. Он может быть привлечен к осуществлению правосудия в качестве судьи в порядке, установленном федеральным законом.

3. Судьям предоставляется за счет государства материальное и социально-бытовое обеспечение, соответствующее их высокому статусу. Ежемесячное денежное вознаграждение и ежеквартальное денежное поощрение судьи не могут быть уменьшены в течение всего времени пребывания его в должности.

Судья – это должностное лицо государства, являющееся носителем судебной власти, для реализации которой наделено полномочиями осуществлять правосудие на профессиональной основе. По закону «О статусе судей в Российской Федерации» от 28 июня 1992 г. все судьи обладают единым статусом и различаются только полномочиями и компетенцией. Особенности правового положения некоторых категорий судей определяются федеральными законами, а в случаях, ими предусмотренных, также законами субъектов федерации. Конституция РФ определяет, что судьями могут быть граждане, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по специальности не менее пяти лет. Федеральным законом могут устанавливаться и дополнительные требования к кандидатам на должности судей. В своей деятельности по осуществлению правосудия судьи независимы и подчиняются только закону и никакому государственному, общественному органу или должностному лицу не подотчетны. Они несменяемы и пользуются неприкосновенностью. Их требования и распоряжения при осуществлении судебных полномочий обязательны для всех без исключения государственных органов, должностных лиц, организаций и граждан. Судья не вправе быть народным депутатом, принад-

лежать к политической партии или организации, заниматься предпринимательством и совмещать свое пребывание в должности судьи с другой оплачиваемой работой, кроме научной, преподавательской, литературной или иной творческой.

*Независимость* судей РФ обеспечивается:

- запретом под угрозой ответственности чьего-либо вмешательства в деятельность судьи по осуществлению правосудия;
- установленным только федеральным законом порядком приостановления и прекращения полномочий судьи;
- правом судьи на отставку по собственной воле;
- предоставлением судье материального и социального обеспечения за счет государства в соответствии с его высоким конституционно-правовым статусом;
- системой органов судейского сообщества, создаваемой для выражения интересов судей как носителей судебной власти (все-российский и региональные съезды судей, советы судей различного уровня и специализации, которые обсуждают вопросы **совершенствования законодательства и судебной практики, рассматривают важные проблемы** работы судов и т. д.).

Неприкосновенность судьи является основной гарантией их независимого конституционного статуса и означает:

- невозможность привлечения судьи к административной, дисциплинарной и уголовной ответственности иначе, как в установленном федеральным законом порядке;
- неприкосновенность жилища и служебных помещений судьи, используемого им транспорта и средств связи, его корреспонденции, имущества и документов;
- невозможность задержать судью и принудительно доставить его в тот или иной госорган.

Привлечь судью к уголовной ответственности можно лишь в порядке, определяемом федеральным законом. Уголовное дело в отношении судьи может возбуждать только Генпрокурор, если на то предварительно получено согласие соответствующей квалификационной коллегии судей. При этом в случае требования судьи уголовное дело в его отношении может быть рассмотрено только в Верховном Суде РФ.

Столь обширные гарантии неприкосновенности судьи дают ему возможность объективно выполнять свои обязанности, быть

защищенным от возможных угроз, шантажа и даже посягательств на жизнь со стороны преступников, служат барьером от неправомερных и необъективных действий бюрократии и вышестоящих судов. Именно судьям, как показывает отечественная и зарубежная практика, чаще всего пригождаются данные гарантии в повседневной трудовой практике.

*Несменяемость* судей заключается в том, что избранный на определенный срок судья не может быть произвольно смещен с должности до истечения данного срока. Он не может быть переведен на другую должность (в том числе и на вышестоящую) без его согласия. В то же время принцип несменяемости судей не исключает их смещения (в порядке особой процедуры), если судьи признаны виновными в совершении преступления или проступка либо если они занимаются деятельностью, не совместимой с занимаемой должностью. В этом случае полномочия судьи прекращаются или приостанавливаются по решению соответствующей квалификационной коллегии судей (например, если судья начал заниматься предпринимательством или политикой, совершил поступок, порочащий честь и достоинство судьи, и пр.).

В мировой судебной практике несменяемость судей заключается в том, что судья избирается (назначается) пожизненно либо до определенного возраста.

Судейские полномочия могут быть приостановлены либо прекращены только в случаях, установленных Законом РФ «О статусе судей в Российской Федерации» [28].

К судьям Российской Федерации предъявляются и дополнительные *требования*, такие как: долг неукоснительно соблюдать действующее законодательство РФ и ее субъектов (для судей субъектов РФ); обязанность избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности.

Среди множества законодательно определенных ограничений для российских судей можно выделить следующие *запреты*: замещать должности в органах государственной власти и местного самоуправления, быть третейским судьей, арбитром; принадлежать к политическим партиям, материально поддерживать указанные партии и принимать участие в их политических акциях и иной политической деятельности; публично выражать свое отношение к поли-

тике; заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц; заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой.

Особо оговариваются законом случаи *конфликта интересов*, когда личная заинтересованность судьи влияет или может повлиять на исполнение им должностных обязанностей, т. е. когда судья, руководствуясь личной заинтересованностью, может ущемить права и законные интересы физических или юридических лиц, нанести вред государству либо муниципальному образованию. В этом случае судья, участвующий в производстве по делу, обязан заявить самоотвод или поставить в известность участников процесса о сложившейся ситуации.

Указанные выше ограничения, требования и запреты компенсируются принципами независимости, несменяемости и неприкосновенности судей РФ.

В соответствии с Конституцией РФ судьи высших судебных органов назначаются Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ, а судьи других федеральных судов – непосредственно Президентом РФ. Формирование кадрового корпуса федеральных органов судебной власти ведется руководителями судов и Министерством юстиции РФ.

Работу судов и осуществление полномочий судей обеспечивают аппараты судов.

*Аппарат суда* – вспомогательный орган, обеспечивающий квалифицированную и техническую помощь в исполнении судьями полномочий по осуществлению судебной власти. Структура аппарата (численность сотрудников, их должностной и профессионально-квалификационный состав) того или иного суда зависит прежде всего от его инстанционного уровня (районный, краевой или верховный) и от вида юрисдикции (общей или специальной).

Обеспечением деятельности Конституционного Суда РФ занимаются его Секретариат и другие вспомогательные подразделения. Они осуществляют организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение судей. Сотрудники Секретариата проводят прием посетителей, рассматривают в предварительном порядке поступающие в Конституционный суд обращения, дают на них свои заключения, содействуют судьям в подготовке дел и иных вопросов к рассмотрению на заседаниях. В струк-

туре Секретариата образуются специализированные подразделения (управления, отделы, сектора, группы). В составе аппарата Конституционного Суда РФ возрожден существовавший до 1917 г. институт судебных приставов, на которых возлагается поддержание порядка в судебных заседаниях.

В аппаратах судов общей юрисдикции предусмотрены должности секретарей судов, консультантов, делопроизводителей, заведующего канцелярией, бухгалтера, технического персонала (стенографистов, машинисток и т. д.). Сотрудники аппаратов судов выполняют профессиональные функции, связанные с ведением делопроизводства в судах, приемкой, учетом и хранением вещественных доказательств, исполнительным производством, которое возлагается на суды, учетом и систематизацией правовых актов и судебных решений, хранением судебных дел и других документов, а также необходимой работой с народными (присяжными) заседателями, решением ряда других организационных и вспомогательно-технических вопросов. Содействие в организационном обеспечении деятельности судов оказывает Министерство юстиции РФ.

В процессе обеспечения и защиты нрав, свобод и законных интересов граждан судебная власть сталкивается с колоссальным объемом правовых конфликтов. Успешное разрешение этих коллизий возможно только при условии соблюдения ряда **принципов осуществления правосудия:**

- *верховенство закона*, т. е. строгое и неукоснительное соблюдение конституции, законов и иных нормативных актов юридическими лицами, должностными лицами и гражданами. При этом суды в своей процессуальной по существу деятельности должны руководствоваться формулой «разрешено лишь то, что предписано законом»;

- *равенство всех перед законом и судом*, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. При этом в судопроизводстве установлены единые правила расследования и судебного рассмотрения, которые варьируются лишь в зависимости от вида нарушения закона. Отдельные дополнительные гарантии установлены для несовершеннолетних и психически нездоровых лиц;

- *независимость судей*. Единственными критериями принятия судебного решения должны быть закон, внутреннее убеждение и совесть. Для обеспечения этого необходимо оградить судей от любого – как прямого, так и косвенного – давления.

В обеспечение данного принципа законодательством современных демократически развитых стран предусмотрены следующие механизмы: наличие особой процедуры осуществления правосудия; запрет на вмешательство в деятельность суда (вплоть до уголовной ответственности); особый порядок приостановления и прекращения полномочий судьи; право судьи на отставку; неприкосновенность судьи; наличие органов судебного сообщества (съезды, конференции); высокий материальный и социальный статус судей; защита жизни и здоровья судей и членов их семей; специальный порядок назначения и несменяемость судей;

- *обеспечение права на судебную защиту*. Каждому гражданину гарантируется судебная защита его прав и свобод. Данный принцип означает, что:

1) правом на судебную защиту может воспользоваться каждый;

2) судебное обжалование допустимо в отношении всех действий (бездействия) и решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, повлекших нарушение законных прав и свобод. Обеспечение права каждого на судебную защиту закреплено во всех конституциях мира, в том числе и в Конституции РФ. Судебная процедура в наибольшей степени гарантирует объективное и беспристрастное рассмотрение дела, принятие законного и обоснованного решения;

- *участие граждан в осуществлении правосудия*. Согласно Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют право участвовать в отправлении правосудия. Формы подобного участия различны. В настоящее время граждане участвуют в осуществлении правосудия как присяжные или арбитражные заседатели. В качестве присяжных заседателей могут выступать граждане Российской Федерации, достигшие возраста 25 лет и не имеющие судимости. От присяжных заседателей не требуется специальной подготовки, главные требования – незаинтересованность в деле, беспристрастность.



- *гласность (открытость) судебного разбирательства*. Рассмотрение дел во всех судах должно происходить открыто. Открытое разбирательство судебных дел позволяет избежать злоупотреблений и халатности со стороны судей и, таким образом, осуществлять общественный контроль за судебной властью. Слушание дела в закрытых судах допускается только в случаях, прямо предусмотренных законом. Так, УПК РФ допускает закрытое судебное разбирательство на основании определения или постановления суда в случаях, когда:

1) разбирательство уголовного дела в суде может привести к разглашению государственной или иной охраняемой федеральным законом тайны;

2) рассматриваются уголовные дела о преступлениях, совершенных лицами, не достигшими возраста 16 лет;

3) рассмотрение уголовных дел о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности и других преступлениях может привести к разглашению сведений об интимных сторонах жизни участников уголовного судопроизводства либо сведений, унижающих их честь и достоинство;

4) этого требуют интересы обеспечения безопасности участников судебного разбирательства, их близких родственников, родственников или близких лиц. (Для гражданских дел исключения установлены ГПК РФ [57, ст. 10]). В закрытом судебном разбирательстве рассматриваются гражданские дела, если их материалы содержат:

1) сведения, разглашающие государственную тайну;

2) сведения, разглашающие тайну усыновления (удочерения) ребенка;

3) в случае удовлетворения ходатайства лица, участвующего в деле и ссылающегося на необходимость сохранения коммерческой или иной охраняемой законом тайны, неприкосновенность частной жизни граждан или иные обстоятельства, гласное обсуждение которых способно помешать правильному разбирательству дела либо повлечь за собой разглашение указанных тайн или нарушение прав и законных интересов гражданина.

Переписка, запись телефонных и иных переговоров, телеграфные, почтовые и иные сообщения лиц могут быть оглашены в открытом судебном заседании только с согласия соответствующих

лиц. В противном случае указанные материалы оглашаются и исследуются в закрытом судебном заседании.

Приговор суда провозглашается в открытом судебном заседании. В случае рассмотрения дела в закрытом судебном порядке на основании определения или постановления суда могут оглашаться только вводная и резолютивная части приговора;

- *презумпция невиновности*, которую можно трактовать как защиту законных интересов личности. Этот комплексный принцип содержится в Конституции РФ и определяется следующими обстоятельствами:

а) каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его вина не будет доказана в предусмотренном законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. При этом подозреваемый или обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Доказывать истинность доводов, приводимых против подозреваемого или обвиняемого, обязана сторона обвинения. Все сомнения в виновности обвиняемого, которые не могут быть устранены в порядке, установленном законом, толкуются в пользу обвиняемого;

б) подозреваемому и обвиняемому обеспечивается право на защиту. Согласно ст. 16 УПК РФ подозреваемому и обвиняемому обеспечивается право на защиту, которое они могут осуществлять лично либо с помощью защитника и (или) законного представителя. Суд, прокурор, следователь и дознаватель разъясняют подозреваемому и обвиняемому их права и обеспечивают им возможность защищаться всеми не запрещенными законом способами и средствами. В случаях, предусмотренных законом, обязательное участие защитника и (или) законного представителя подозреваемого или обвиняемого обеспечивается должностными лицами, осуществляющими производство по уголовному делу. В отдельных случаях, предусмотренных УПК РФ, подозреваемый и обвиняемый могут пользоваться помощью защитника бесплатно.

Презумпция невиновности приоритетна для всех видов судопроизводства, но в особенности для уголовного. В соответствии со ст.10 УПК РФ никто не может быть задержан по подозрению в совершении преступления или заключен под стражу при отсутствии на то законных оснований, предусмотренных законом. До судебной

го решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов.

Суд, прокурор, следователь, дознаватель обязаны разъяснять подозреваемому, обвиняемому, потерпевшему, гражданскому истцу, гражданскому ответчику, а также другим участникам уголовного судопроизводства их права, обязанности и ответственность и обеспечивать возможность осуществления этих прав. При этом суд, прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель обязаны немедленно освободить всякого незаконно задержанного или лишеного свободы, или незаконно помещенного в медицинский или психиатрический стационар, или содержащегося под стражей свыше срока, предусмотренного соответствующей статьей УПК РФ.

При наличии достаточных данных о том, что потерпевшему, свидетелю или иным участникам уголовного судопроизводства, а также их близким родственникам, родственникам или близким лицам угрожают убийством, применением насилия, уничтожением или повреждением их имущества либо иными опасными противоправными деяниями, суд, прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель принимают в пределах своей компетенции в отношении указанных лиц меры безопасности, предусмотренные законом.

Лицо, в отношении которого в качестве меры пресечения избрано заключение под стражу, а также лицо, которое задержано по подозрению в совершении преступления, должно содержаться в условиях, исключающих угрозу его жизни и здоровью.

Вред, причиненный лицу в результате нарушения его прав и свобод судом, а также должностными лицами, осуществляющими уголовное преследование, подлежит возмещению по основаниям и в порядке, установленном законом.

Осмотр жилища производится только с согласия проживающих в нем лиц или на основании судебного решения. Обыск и выемка в жилище могут производиться на основании судебного решения.

Ограничение права гражданина на тайну переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений допускается только на основании судебного решения. Обыск, наложение ареста на почтовые и телеграфные отправления и их выемка в учреждениях связи, контроль и запись телефонных и иных

переговоров могут производиться только на основании судебного решения.

- *состязательность и равноправие сторон в суде.* Данный принцип провозглашен Конституцией РФ и означает, что функции обвинения, защиты и разрешения уголовного дела отделены друг от друга и не могут быть возложены на один и тот же орган или одно и то же должностное лицо. Суд не является органом преследования, не выступает на стороне обвинения или защиты. Суд создает необходимые условия для исполнения сторонами их процессуальных обязанностей и осуществления предоставленных им прав. Стороны обвинения и защиты равноправны перед судом;

- *осуществление судопроизводства на языке, признанном в данной стране государственным или региональным (национальным).* В современной России судопроизводство ведется на русском языке, а также на языках республик, входящих в Российскую Федерацию. В Верховном Суде РФ, военных судах производство по делам ведется на русском языке.

При этом не ущемляются права лиц, не владеющих государственным языком. Таким участникам судопроизводства должно быть разъяснено и обеспечено право делать заявления, давать объяснения и показания, заявлять ходатайства, приносить жалобы, знакомиться с материалами дела, выступать в суде на родном языке или другом языке, которым они владеют, а также бесплатно пользоваться помощью переводчика в порядке, установленном законом.

Судебные документы, подлежащие обязательному вручению участникам судопроизводства, должны быть переведены на родной язык соответствующего участника судопроизводства или на язык, которым он владеет.

Вышеизложенные принципы осуществления судебной власти в полной мере реализуются лишь в правовом демократическом социальном государстве. В авторитарных и тем более тоталитарных режимах суды лишены подлинной независимости, а судебные процессы (прежде всего уголовные) не имеют настоящей состязательности. Так, в СССР, в период так называемой сталинской эпохи, суды нередко становились орудием репрессий, были широко распространены чрезвычайные суды, которые действовали как органы прямого подавления личности, ее нрав и свобод.

Все это неизбежно подрывало доверие общества к судебной власти и власти вообще. Вот почему актуальным принципом осуществления судебной власти и одновременно индикатором истинности национальной демократии является *политическая неангажированность судов*. Это особенно относится к деятельности судов, толкующих основную закон страны, поскольку в мировой и отечественной практике известны случаи, когда конституционные суды принимали свои вердикты не без влияния политических мотивов.

Помимо судей, в заседаниях судов общей юрисдикции и арбитража могут участвовать народные, присяжные и арбитражные заседатели.

**Народные заседатели** – это граждане Российской Федерации, исполняющие обязанности судей на непрофессиональной основе, по велению гражданского долга (в соответствии с Федеральным законом от 02.01.2000 № 37-ФЗ «О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации»). Народными заседателями могут быть лица в возрасте до 70 лет, не имеющие детей младше трех лет, не являющиеся священниками, военнослужащими, лицами с ограниченными возможностями, владеющие языком, на котором происходит судебный процесс.

Народными заседателями являются лица, наделенные в порядке, установленном Федеральным законом и федеральными процессуальными законами, полномочиями по осуществлению правосудия по уголовным делам в составе суда и исполняющие обязанности судей на непрофессиональной основе. Ограничение права граждан участвовать в осуществлении правосудия в качестве народных заседателей в зависимости от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям не допускается.

В мировой практике народные заседатели широко привлекаются как к уголовным, так и к гражданским процессам. В России с 2002 г. участие народных заседателей в гражданском процессе отменено.

**Присяжные заседатели**, как и народные заседатели, участвуют в рассмотрении уголовных дел. Однако, их компетенция в уголовном процессе ограничена лишь принятием вердикта о виновности или невиновности обвиняемого. Мера наказания устанавливается судом.

**Арбитражные заседатели** – это лица, достигшие 25 лет, имеющие высшее профессиональное экономическое, юридическое или финансовое образование и стаж работы по специальности или в сфере предпринимательства не менее пяти лет. Они участвуют в некоторых арбитражных процессах, пользуясь правами и неся обязанности арбитражного судьи. Списки арбитражных заседателей формируются соответствующими судами субъектов РФ по предложениям персональных торгово-промышленных палат, объединений предпринимателей сроком на два года.

Помимо судей (и в ряде случаев присяжных) участниками судебного процесса являются: в обязательном порядке *прокурор*, представляющий государственное обвинение, и *адвокат*, осуществляющий профессиональную защиту.

## **2.5 Иные органы государственной власти РФ в системе государственного управления**

### **2.5.1 Прокуратура**

Традиционным для нашей государственности органом правоохранительной системы является *Прокуратура РФ*. Это особая федеральная, централизованная и вертикально интегрированная система подразделений и должностных лиц, целью которой является *надзор от имени Российской Федерации за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ*. Задачами прокурорского надзора являются: обеспечение верховенства Конституции РФ и закона, обеспечение единства законности и ее укрепления, защита прав человека и гражданина, а также интересов общества и государства, охраняемых законом.

Российская прокуратура была учреждена 12 января 1722 г. Петром I. Задачей, поставленной Императором перед данным органом, было «уничтожение или ослабление зла, проистекающего из беспорядков в делах, неправосудия, взяточничества и беззакония». В соответствии с Указом Петра I должности прокуроров учреждались при каждой коллегии. Прокураторы подчинялись Обер-прокурору и Генерал-прокурору; последний был подотчетен царю.

Представляя сенаторам Генерал-прокурора П. И. Ягужинского, Петр I сказал: «Вот око мое, коим я буду все видеть».

С 1802 г. институт прокуратуры стал составной частью вновь образованного Министерства юстиции, а Министр юстиции по должности стал Генерал-прокурором.

Судебная реформа 1864 г. установила «Основные начала судебных преобразований», которые в части, касающейся судоустройства, определяли, что «при судебных местах необходимы особые прокуроры, которые по множеству и трудности возлагаемых на них занятий должны иметь товарищей», а также констатировали, что «власть обвинительная отделяется от судебной».

В Конституции РФ прокуратуре отведена последняя статья в группе норм, посвященных судебной власти. В развитие данной конституционной нормы в 1997 г. принят Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации», однако и он не указывает, к какой ветви власти отнесена система прокурорских органов.

Однозначного ответа на данный вопрос исследователи не дают. Одни исследователи полагают, что прокуратура находится вне законодательной, исполнительной или судебной власти; иные отводят ей место в системе особой, контрольной власти, развивающейся сегодня как отдельная ветвь власти государственной; третьи убеждены, что прокуратура является частью власти исполнительной. Не исключено, что российская государственность даст свой обоснованный ответ на данный вопрос, поскольку одной из целей Концепции реформирования правоохранительных органов РФ является законодательное закрепление статуса прокуратуры РФ в качестве федерального органа исполнительной власти, подотчетного Президенту РФ. Систему прокуратуры возглавляет Генпрокурор, который назначается на должность и отстраняется от нее верхней палатой российского парламента на пять лет по представлению Президента РФ. Президент не может лично уволить Генпрокурора, однако в 1999 г. временно приостанавливал его полномочия. У Генпрокурора есть заместители по сферам деятельности данного госоргана, которые назначаются на должность и освобождаются от нее в том же режиме, что и Глава прокуратуры.

Структура Генеральной прокуратуры РФ включает главные управления, управления и отделы, руководители которых назнача-

ются на должность и освобождаются от нее Генеральным прокурором.

Прокуроры субъектов РФ назначаются на должность и освобождаются от нее Генеральным прокурором сроком на пять лет по согласованию с соответствующими субъектами РФ. Низшим звеном прокурорской иерархии являются прокуратуры районов и городов, специализированные прокуратуры (транспортные, военные и т. д.). Соответствующие прокуроры также назначаются Генеральным прокурором на пять лет и освобождаются им от должности.

Ветвью российской прокуратуры является Военная прокуратура, органы которой возглавляет Военный прокурор, также подчиненный Генеральному прокурору.

Несмотря на то, что Прокуратура РФ является иерархической структурой, в составе генеральной прокуратуры имеется коллегия – совещательный орган. Решения прокурорской коллегии утверждаются приказом Генерального прокурора (в случае его согласия с решением коллегии).

## **2.5.2 Уполномоченный по правам человека**

Сравнительно новым для нашей страны и в некотором роде альтернативным прокуратуре органом контроля за соблюдением прав человека является институт *Уполномоченного по правам человека*. Это разновидность института Омбудсмана, под которым понимается «достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан и на опосредованный парламентский контроль в форме надзора за всеми государственными должностными лицами, но без права изменения принятых ими решений».

Институт Омбудсмана генетически связан с общественным движением за права человека. Так, во всех государствах потребность в этом институте возникает тогда, когда наступает осознание того, что на данном этапе существующие институты контроля прежде всего за деятельностью административной власти (судебный и парламентский контроль) оказываются неспособны качественно выполнять возложенные на них функции и возникает необходимость дополнительной защиты прав граждан против административного произвола.



Впервые должность Омбудсмана была учреждена в Швеции в 1809 г. В большинстве государств мира институт защитника народа сформировался значительно позже, во второй половине XX столетия. Поскольку уполномоченный по правам человека избирается парламентом и подконтролен в своей деятельности представительной власти, эффективность данного института тем выше, чем более значимую роль играет парламент в системе разделения государственной власти. Однако на сегодняшний день уполномоченные по правам человека действуют более чем в 100 странах, что свидетельствует о гибкости данных институтов, способности их «вписываться» не только в политические системы не только развитых, но и молодых (в том числе поставторитарных) демократий.

Должность Уполномоченного по правам человека учреждена Конституцией РФ 1993 г. Конституция относит к ведению Государственной Думы назначение и освобождение от должности Уполномоченного, действующего в соответствии с Федеральным конституционным законом от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Уполномоченный при осуществлении своих полномочий не зависим и не подотчетен каким-либо госорганам и должностным лицам. Он имеет свой аппарат сотрудников, финансируется за счет отдельной строки в бюджете.

Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждена в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами и государственными служащими. Деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

Основными направлениями деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации являются:

- 1) рассмотрение жалоб и обращений о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, принятие мер по их восстановлению;
- 2) анализ законодательства РФ в области прав человека и гражданина, подготовка рекомендаций по его совершенствованию и

приведению в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;

3) развитие международного сотрудничества в области прав человека;

4) правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты;

5) подготовка ежегодного доклада о своей деятельности и направление его Президенту РФ, в Совет Федерации РФ и Государственную Думу, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и Генеральному прокурору;

6) выступления с докладами на заседаниях Государственной Думы в случаях грубого или массового нарушения прав и свобод граждан;

7) направление в Государственную Думу специальных докладов по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации;

8) обращение в Государственную Думу с предложениями о создании парламентских комиссий по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан и о проведении парламентских слушаний, участие в работе указанных комиссий и проводимых слушаниях;

9) обращение в суды общей юрисдикции и в Конституционный Суд РФ для защиты прав и свобод граждан;

10) принятие по собственной инициативе соответствующих мер в пределах своей компетенции при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты;

11) анализ правоприменительной практики в области прав человека и гражданина и выработка предложений по ее совершенствованию;

12) информирование органов государственной власти и общественности о положении дел с соблюдением прав и свобод граждан в Российской Федерации;

13) направление госорганам, органам местного самоуправления и должностным лицам замечаний и предложений общего харак-

тера, относящихся к обеспечению прав и свобод человека и гражданина, совершенствованию административных процедур.

Средством реагирования Уполномоченного на обнаруженное им нарушение прав является *представление*, адресованное органу или должностному лицу, которое своим решением, действием (бездействием) ущемляет права личности. В представлении Уполномоченный высказывает мнение и формулирует предложения о способе разрешения дела, рекомендуя органу или должностному лицу изменить принятое им решение, пересмотреть существующую практику, компенсировать гражданину ущерб. Субъекты, в адрес которых направлены представления, обязаны проинформировать Уполномоченного о предпринятых действиях либо о своей позиции по данной жалобе в определенный законом срок. При отсутствии удовлетворительного ответа в срок Уполномоченный вправе обратиться в вышестоящую компетентную инстанцию с требованием принять соответствующие меры либо может информировать об этом главу администрации субъекта РФ, парламент и общественность.

Не менее важным инструментом воздействия на органы государственной власти и управления, органы местного самоуправления в сфере прав человека является *доклад Уполномоченного по правам человека*. Это официальный документ, содержащий информацию о состоянии и проблемах прав человека в России или регионе; мерах, которые были приняты Уполномоченным и сотрудниками его аппарата по восстановлению нарушенных прав граждан, по совершенствованию законодательства в этой сфере и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права; о предложениях и рекомендациях Уполномоченного по развитию образования, просвещения и сотрудничества в области прав человека, форм и методов их защиты. Оценки, предложения и рекомендации Уполномоченного основываются на обобщенном анализе поступивших жалоб и обращений граждан, сведений, полученных в результате посещения Уполномоченным и его сотрудниками государственных учреждений и иных организаций. Доклад Уполномоченного направляется высшим должностным лицам государства или региона, а также публикуется в официальных органах печати. Это позволяет миллионам россиян узнать о ситуации с правами человека, деятельности и рекомендациях Уполномоченного по ее улучшению, о противоправных действиях (без-

действии) государственной власти, повлекшем нарушения прав человека и, таким образом, эффективно использовать орудие гласности в защиту прав человека.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [30], конституцией (уставом) и законом субъекта РФ может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ. Учреждение института омбудсмана является исключительной компетенцией российских субъектов. Только они вправе принимать решение по этому вопросу. К настоящему времени должность омбудсмана имеется в большинстве субъектов РФ.

Кроме того, сегодня при различных органах государственной власти учреждаются специализированные уполномоченные, например по правам ребенка, военнослужащих, предпринимателей.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации устанавливает партнерские отношения с государственными органами и должностными лицами правоохранительной системы, региональными омбудсманами, неправительственными правозащитными организациями российского, иностранного и международного уровня. Это рабочее взаимодействие осуществляется на основе двусторонних (или многосторонних) соглашений, договоров.

В целях оказания консультативной помощи при Уполномоченном по правам человека действует Экспертный совет, в состав которого приглашены квалифицированные юристы, признанные специалисты и общественные деятели, обладающие необходимыми познаниями в области прав и свобод человека и гражданина, а также представители российских правозащитных организаций.

При налаженном взаимодействии Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с Уполномоченными и комиссиями по правам человека в субъектах РФ, неправительственными общественными организациями, правоохранительными органами положение с соблюдением прав и свобод человека и гражданина в России может существенно улучшиться.

Вместе с тем на сегодняшний день адаптация института Уполномоченного по правам человека в России и реализация его потенциала определяется действием политических, социальных, правовых и культурных факторов, сопутствующих трансформации рос-

сийского политического режима от авторитарного к демократическому.

Среди этих факторов можно выделить: социально-политическую обстановку в стране и регионе, уровень общественной активности в социально-политической сфере; степень зависимости парламента от исполнительной власти; позицию власти и структур гражданского общества к деятельности института Уполномоченного по правам человека; личные и профессиональные качества самого Уполномоченного.

### 2.5.3 Счетная палата Российской Федерации

Помимо Уполномоченного по правам человека, российский парламент формирует **Счетную палату РФ** – еще один весьма важный в контексте развития государственности институт финансового контроля над деятельностью госорганов и должностных лиц, поскольку Счетная палата РФ независима от исполнительной власти, ее контроль над управлением государственными финансовыми средствами носит внешний характер.

Статус, состав, полномочия и порядок деятельности Счетной палаты РФ определяется Федеральным законом от 11.01.1995 № 4 -ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

Возглавляет Счетную палату РФ Председатель, который избирается Государственной Думой сроком на шесть лет. Заместитель Председателя Счетной палаты РФ избирается Советом Федерации. Аудиторы Палаты также назначаются парламентом (по шесть аудиторов каждой палатой) на шестилетний срок. Каждый из аудиторов курирует определенную сферу контрольной деятельности Счетной палаты РФ (контроль над бюджетом и внебюджетными фондами, над государственными корпорациями, над частными хозяйствующими субъектами и т. д.). В подчинении аудиторов состоят инспекторы, осуществляющие проверки, и подчиненные им сотрудники профильных департаментов, управлений и отделов Палаты, составляющих ее аппарат.

**Объекты** контроля Счетной палаты РФ – государственные и муниципальные органы, организации и учреждения.

**Предметами** контрольных мероприятий Счетной палаты РФ являются процессы формирования и использования средств фе-

дерального и региональных бюджетов и целевых внебюджетных фондов; средств территориальных фондов обязательного медицинского страхования в части, передаваемой из Федерального фонда обязательного медицинского страхования; средств Центрального Банка РФ; федеральной собственности, в том числе имущества, переданного в оперативное управление и хозяйственное ведение; средств, полученных государственными учреждениями от приносящей доход деятельности; государственных внутренних и внешних заимствований; государственных долговых обязательств; государственных кредитов, предоставляемых Российской Федерацией иностранным государствам, и долга иностранных государств перед Российской Федерацией и др.

При проведении контрольного мероприятия ревизуются документы и иные материалы, содержащие данные о предмете контроля. В процессе контрольной деятельности инспекторы Счетной палаты РФ имеют право беспрепятственно посещать все объекты контроля: государственные органы, предприятия, учреждения и организации, банки и иные кредитно-финансовые учреждения независимо от форм собственности, воинские части и подразделения, входить в любые производственные, складские, торговые и канцелярские помещения, опечатывать кассы, кассовые и служебные помещения, склады и архивы, а при обнаружении подделок, подлогов, хищений и злоупотреблений – изымать необходимые документы, оставляя в делах акт изъятия и копии или опись изъятых документов, если иное не предусмотрено законодательством РФ.

#### **2.5.4 Роль Центрального банка Российской Федерации в системе государственного управления**

Прежде чем характеризовать место Центрального банка РФ в системе государственного управления, укажем общие положения о центральных банках в государствах.

Важным вопросом в деятельности центрального банка является его независимость от исполнительной власти, от правительства. В связи с этим выделяют экономическую и политическую независимость центрального банка.

Под экономической независимостью понимают возможность использования центральным банком имеющихся в его распоряже-

нии инструментов денежно-кредитной политики без каких-либо ограничений. То есть центральный банк наделён определённым кругом полномочий, направленных на принятие оперативных решений при проведении денежно-кредитной политики.

Под политической независимостью понимают уровень самостоятельности центрального банка во взаимоотношениях с правительственными органами при назначении руководства банка и при разработке и проведении денежно-кредитной политики.

Факторы, влияющие на независимость центральных банков:

- участие государства в капитале центрального банка и распределении прибыли;

- процедура назначения (выбора) руководства банка;

- степень отражения в законодательстве целей, функций и задач центрального банка;

- право государства на вмешательство в денежно-кредитную политику;

- правила, регулирующие возможность прямого и косвенного финансирования государственных расходов центральным банком страны;

- взаимоотношения между центральным банком страны и правительством.

С точки зрения собственности на капитал центральные банки подразделяются на: государственные, акционерные (частный капитал), смешанные.

**Государственная.** В государственных центральных банках 100 % капитала принадлежит государству. В ряде стран центральные банки создавались как государственные с самого начала. К их числу относятся, например, Немецкий федеральный банк, Банк России. Другая группа центральных банков сначала были частными (например, Банк Англии, Банк Франции), а затем были национализированы.

**Акционерная (частная).** В акционерных центральных банках капитал сформирован взносами учредителей. Например, акционерным центральным банком является Федеральная резервная система США: капитал федеральных резервных банков образован за счёт паевых взносов частных коммерческих банков, вступающих в члены ФРС. Юридически ФРС не является государственным учреждением, но руководство ФРС (председатель и вице-председатель сове-

та управляющих) назначается на 4 года Президентом США и утверждается Сенатом США. Президент при назначении председателя имеет ограниченную свободу выбора – только из числа членов совета управляющих ФРС. Члены совета управляющих ФРС не становятся государственными служащими, но размер их вознаграждения устанавливается Конгрессом США и открыто публикуется. Нераспределённая прибыль ФРС направляется на счета казначейства и зачисляется в доходную часть бюджета США.

**Смешанная.** В смешанных центральных банках капитал сформирован частным сектором совместно с государством. Ярким представителем этой группы центральных банков является Банк Японии. По закону 1942 г. 55 % уставного капитала центрального банка Японии принадлежит государству. Руководство Банка Японии назначается правительством и утверждается парламентом страны.

Роль и функции Центрального банка РФ в государственном управлении могут быть описаны следующим образом.

Центральный банк Российской Федерации действует на основании федерального закона РФ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10.07.2002 № 86-ФЗ, является мощнейшим центром кредитной системы нашей страны. Его роль в условиях нынешней экономики возрастает. Достаточно сказать, что Банк России является регулирующим центром в вопросах налично-денежного оборота, список его функций и задач огромен, однако наиболее важными задачами среди всех прочих являются обеспечение устойчивости национальной валюты, снижение темпов инфляции, а также разработка единой государственной денежно-кредитной политики.

В настоящее время деятельность ЦБ РФ приобретает огромное значение, поскольку от его эффективного функционирования и правильно выбранных методов, посредством которых он осуществляет свою деятельность, зависит стабильность и дальнейший рост экономического потенциала страны, отдельных секторов экономики, а также укрепление позиций на международном рынке.

Центральный банк – прежде всего, посредник между государством и остальной экономикой через банки. В качестве такого учреждения он призван регулировать денежные и кредитные потоки с помощью инструментов, которые закреплены за ним в законода-



тельном порядке. Инструментарий денежно-кредитной политики развитых капиталистических государств необычайно широк.

Деятельность Центрального банка любой страны, в том числе и Банка России, направлена на решение триединой задачи: обеспечение стабильности покупательной способности и валютного курса национальной денежной единицы, стабильности и ликвидности банковской системы, эффективности и надежности платежной системы.

Функции Центрального банка зачастую переплетаются, из одной вытекает другая, если этого требует достижение поставленной цели или решения какой-либо определенной задачи.

В современных условиях ЦБ выполняет следующие **основные функции**:

- монополия эмиссия банкнот;
- «банк банков»;
- банк правительства;
- регулирование денежно-кредитной системы;
- реализация валютной политики;
- организация платежно-расчетных отношений;
- главный расчетный центр страны.

Рассмотрим перечисленные функции более подробно.

### **1. Эмиссия банкнот.**

Эта функция является старейшей и одной из наиболее важных функций любого Центрального банка. С развитием капитализма она претерпела существенные изменения: если на ранних этапах становления кредитных систем коммерческие банки наряду с Центральными банками проводили эмиссию банкнот, то в процессе сосредоточения эмиссии в ряде крупнейших коммерческих банков и трансформации этих кредитных учреждений в Центральные банки монополия на выпуск бумаг закрепилась за одним банком – Центральным. Правда, право чеканки монет было частично предоставлено Центральному банку, а частично соответствующему правительству. Однако и в этом случае монеты запускаются в оборот через Центральный банк.

Банкноты только Центрального банка являются неограниченно «законным платежным средством» и тем самым средством погашения долгов. Также Центральный банк устанавливает правила обращения с денежной массой и создает систему резервных фондов

наличности. В условиях усиливающейся инфляции это означает сохранение централизованной системы лимитирования и оперативного регулирования наличной эмиссии. Средствами, находящимися в резервных фондах, могут распоряжаться только Правление Центрального банка и его областные управления. Только с их разрешения денежные знаки могут быть перемещены из резервных фондов в оборотную кассу (или операционную кассу филиалов банков, при которых не открыты резервные фонды). Собственно эта операция и означает эмиссию – выпуск наличных денег в обращение. Перемещение денежных знаков из оборотной кассы в резервные фонды обуславливает изъятие денег из обращения.

В настоящее время Центральный банк обладает исключительным правом на выпуск в обращение наличных денег, который реализуется в процессе кредитования коммерческих банков, государственного бюджета, покупки ценных бумаг в иностранной валюте.

В условиях золотого монометаллизма банкноты Центрального банка имели двойное обеспечение: золотом и коммерческими векселями. После отказа от системы золотого стандарта эмиссия банкнот осуществляется преимущественно под правительственные облигации. В связи с этим непосредственная связь банкнот с товарным обращением значительно ослабла.

## **2. «Банк банков».**

Особая роль Центрального банка в кредитной системе состоит также в том, что главной его клиентурой являются не торгово-промышленные предприятия и население, а кредитные учреждения, в основном коммерческие банки. Для обеспечения своей ликвидности коммерческие банки хранят в Центральном банке часть своих денежных средств в виде кассовых резервов на текущем счете. Причем эти резервы после Великой депрессии 30-х гг. стали обязательными, т. е. Центральный банк в административном порядке устанавливает минимальное соотношение резервов с обязательствами банков по депозитам.

В периоды напряженного положения на денежном рынке Центральный банк осуществляет кредитование коммерческих банков в виде переучета векселей, а также перезалога их ценных бумаг.

В последнее время взаимоотношения Центрального банка с кредитной системой в промышленно развитых странах претерпели значительные изменения, что связано, прежде всего, с проведением

мероприятий по либерализации рынка капиталов. Взаимоотношения Центрального банка с кредитными учреждениями определяются следующим: во-первых, Центральный банк является для них кредитором в последней инстанции; во-вторых, он осуществляет контроль или надзор над банками и, в-третьих, следует отметить его особую роль как регулирующего, контролирующего, исследовательского и информационного центра кредитной системы страны.

### **3. Банк правительства.**

Центральный банк осуществляет операции по размещению и погашению государственного долга, кассовому исполнению бюджета, ведению текущих счетов правительства, надзору за хранением, выпуском и изъятием из обращения монет и казначейских билетов, а также переводу валютных средств при расчетах правительства с другими странами.

Важная роль Центрального банка в решении таких проблем, как предоставление кредитов на покрытие государственных расходов и дефицита государственного бюджета, соответствует его функции кредитора государства. Основная форма государственных заимствований, используемых на цели финансирования государственных расходов и государственного бюджета – государственные займы.

Государственные займы используются для покрытия бюджетных дефицитов государства посредством аккумуляции временно свободных денежных средств физических и юридических лиц, предоставляются на определенный срок на условиях выплаты дохода и оформляются удостоверяющими долговыми обязательствами в бумажной или безбумажной форме.

Кассовое исполнение бюджета означает прием, хранение и выдачу государственных бюджетных средств, ведение учета и отчетности. В основу кассового исполнения бюджета положен принцип единства кассы, т. е. все мобилизованные государственные доходы направляются на единый счет министерства финансов в Центральный банк, с которого черпаются средства для осуществления государственных расходов, таким образом, Центральный банк выступает кассиром правительства.

### **4. Денежно-кредитное регулирование.**

Банк России является органом банковского регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций.

Регулирование кредитных организаций – это система мер, посредством которых государство через Центральный банк обеспечивает стабильное и безопасное функционирование банков, предотвращает дестабилизирующие процессы в банковском секторе.

Контроль за деятельностью банков проводится с целью обеспечения устойчивости отдельных банков и предусматривает целостный и непрерывный надзор за осуществлением банком своей деятельности в соответствии с действующим законодательством. Главная цель банковского регулирования и надзора – поддержание стабильности банковской системы, защита интересов вкладчиков и кредиторов, снижение безработицы и инфляции, выравнивание платежного баланса. Защита и обеспечение устойчивости рубля, снижение темпов инфляции – является важной задачей деятельности Банка России. Главной особенностью основных направлений денежно-кредитной политики является прогнозирование темпов инфляции.

#### **5. Реализация валютной политики.**

Исторически сложилось, что для обеспечения банковской эмиссии в центральных банках были сосредоточены золотовалютные резервы. Они сберегаются как гарантийно-страховые фонды для международных платежей и для поддержки курсов национальных валют. От имени правительства Центральный банк регулирует резервы иностранной валюты и золота, является традиционным хранителем золотовалютных резервов. Он осуществляет валютное регулирование путем учетной политики и балансов, участвует в операциях мирового рынка ссудных капиталов. Как правило, Центральный банк представляет свою страну в международных и региональных валютно-финансовых учреждениях.

В целях поддержания объема валютных резервов на приемлемом уровне Центральные банки управляют ими, т. е. формируют их оптимальную структуру и осуществляют их рациональное размещение.

Центральные банки периодически пересматривают структуру валютных резервов, увеличивая удельный вес валют, которые в данный момент являются наиболее устойчивыми.

Центральный банк практикует следующие формы размещения валютных резервов: государственные ценные бумаги, выраженные

в иностранной валюте, и депозиты, размещаемые в банках за границей.

## **6. Организация платежно-расчетных отношений.**

Центральные Банки начали участвовать в организации платежей между коммерческими банками в период фундаментальных изменений в технологии платежей – перехода к бумажно-денежному обращению. Внедрение в повседневную жизнь не имеющих стоимости бумажных денег потребовало создания расчетных систем, пользующихся доверием. Ответственность за осуществление платежей взял на себя Центральный банк, имеющий безупречное финансовое положение и большой авторитет.

Задачами Центрального банка в организации платежной системы страны являются:

- поддержание стабильности финансовой структуры;
- обеспечение эффективного функционирования платежной системы;
- проведение денежно-кредитной политики.

Стабильность финансовой системы непосредственно связана со стабильностью внутренней платежной системы, т. е. обусловлена наличием надежного механизма платежей, который позволяет бесперебойно осуществлять межбанковские операции по взаимозачетам и платежам и дает возможность устранять возникшие проблемы (например, неплатежеспособность одного из ее участников, вызывающую цепную реакцию неплатежей и создавшую угрозу для устойчивости всей финансовой системы в целом). В случае неустойчивости и ненадежности платежей системы Центральный банк испытывает серьезные трудности при осуществлении эффективной денежно-кредитной политики, а кризис платежной системы целиком лишает его возможности проведения регулирующих мероприятий в этой сфере.

## **7. Главный расчетный центр страны.**

Центральный банк стремится создать такие условия проведения платежей и расчетов, которые минимизировали бы системный риск и его последствия. Через банки проходят платежи предприятий, организаций и населения. Совершая по их поручению платежи, этим самым банк выполняет посредническую миссию. В руках банков эта функция становится значительно шире, чем элементарная посредническая деятельность. Банк может аккумулировать неболь-

шие размеры временно свободных денежных средств многих клиентов и суммировав их, направить огромные денежные ресурсы только одному субъекту. Также банк может брать деньги у клиентов на короткий срок, а выдавать их на длительное время. Он может аккумулировать ресурсы в одном секторе экономики какого-либо региона, или перераспределить их в другие отрасли и совершенно другие регионы. Так как банки находятся в центре экономической жизни, они получают возможность изменять размер, сроки и направления капиталов в соответствии с возникающими потребностями хозяйства уставный капитал ЦБ РФ является федеральной собственностью и его размер равняется 3 млрд. руб. Свои расходы ЦБ финансирует за счёт своих доходов, и он независим от Правительства. Банк России подотчётен Государственной Думе.

## ГЛАВА 3 ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ В СУБЪЕКТАХ РФ

### 3.1 Общие принципы организации государственного управления в субъектах Российской Федерации

Для Российской Федерации как федеративного государства характерно наличие нескольких уровней государственного управления: федерального уровня, регионального (субъектов Федерации) и местного (органов местного самоуправления). Система трехуровневой власти является одним из признаков демократичности государства, а разделение полномочий между этими уровнями власти – признаком ее децентрализации

Как и в большинстве современных федеративных государств, в России вопросы образования и деятельности органов государственной власти субъектов, их полномочий и ответственности, взаимодействия между собой и с федеральными государственными органами не являются исключительной компетенцией федеральной власти.

Так, Конституция РФ к *совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов* относит:

- установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления является вопросом, отнесенным к совместному ведению России и ее субъектов;

- координацию международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров РФ.

Все остальные аспекты государственно-регионального строительства находятся в исключительном ведении субъектов РФ.

На практике субъекты РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. В случае если по вопросам совместного ведения России и ее субъектов «профильный» федеральный закон не принят, субъект РФ имеет право издавать собственные законы по данному вопросу. После вступления в силу соответствующего федерального закона принятые субъектом нормативные акты подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев.

Государственно-региональное строительство в России до 1999 г. не регулировалось никаким федеральным законодательством, и потому субъекты РФ активно реализовывали практически ничем не ограниченное право нормотворчества в данной сфере.

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ [2] заложил правовые основы институционализации государственной власти в Российской Федерации, установив общие принципы деятельности государственной власти на уровне субъекта РФ, такие как:

- государственная и территориальная целостность Российской Федерации;

- распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;

- верховенство Конституции и федеральных законов на всей территории РФ;

- единство системы государственной власти;

- разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;

- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ;

- независимая реализация органами государственной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий;

- самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

Так, в соответствии с Уставом Кемеровской области к предметам ее ведения относятся:

- а) принятие и изменение Устава Кемеровской области, законов и других нормативных правовых актов Кемеровской области;

- б) установление системы органов законодательной (представительной) и исполнительной власти Кемеровской области, порядка их формирования, организацией деятельности, разграничение компетенции этих органов исходя из общих принципов, закрепленных Конституцией Российской Федерации и федеральным законом;

- в) обеспечение организации местного самоуправления на основе общих принципов, установленных федеральным законом;



г) разработка и утверждение символики Кемеровской области;  
д) решение вопросов административно-территориального устройства Кемеровской области, согласование изменения статуса и границ Кемеровской области;

е) разработка и утверждение программ социально-экономического развития, Кемеровской области;

ж) установление порядка управления и распоряжения собственностью Кемеровской области, в том числе долями (паями, акциями) Кемеровской области в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых форм;

з) разработка, утверждение и исполнение бюджета Кемеровской области;

и) утверждение бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и отчетов об их исполнении;

к) установление налогов и сборов, порядка их взимания, отнесенных федеральным законом к ведению субъекта Российской Федерации;

л) утверждение заключения и расторжения договоров Кемеровской области;

м) экономические, научно-технические и культурные связи Кемеровской области с другими субъектами Российской Федерации;

н) организация государственной гражданской службы Кемеровской области;

о) учреждение наград Кемеровской области;

п) регулирование иных вопросов, относящихся в соответствии Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом Кемеровской области и законами Кемеровской области к ведению и полномочиям Кемеровской области.

Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и Кемеровской области Кемеровская область осуществляет собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов Кемеровской области.

Федеральный закон № 184-ФЗ устанавливает основы правового статуса, полномочия органов государственной власти субъекта РФ, базовые требования к организации законодательного процесса, случаи и порядок прекращения полномочий органов государствен-

ной власти субъекта РФ, а также основы механизма взаимоотношений главы субъекта РФ и парламента.

В остальном система законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ. Это касается вопросов наименования органов государственной власти субъектов РФ, их структуры, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения деятельности. Однако в процессе укрепления единой вертикали власти России в данный Закон неоднократно вносились изменения и дополнения, корректировавшие государственное строительство на уровне субъектов РФ.

### **3.2 Система органов государственной власти субъекта РФ**

*Систему органов государственной власти субъекта РФ составляют:*

- **законодательный (представительный) орган** государственной власти субъекта РФ;

- **высший исполнительный орган** государственной власти субъекта РФ;

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

Также конституцией (уставом) субъекта РФ может быть установлена должность **высшего должностного лица** субъекта РФ.

Рассмотрим указанную систему подробнее на примере Кемеровской области.

#### **Законодательный (представительный) орган государственной власти Кемеровской области: функции, полномочия, компетенции**

Этот орган является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти Кемеровской области.

Его **функциями** являются: а) регулирование по предметам ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения; б) самостоятельное решение вопросов организационного, правового, информа-

ционного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности.

Законодательный орган обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать. Наименование законодательного органа государственной власти субъекта РФ, его структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ. Так, первоначально законодательный орган Кемеровской области именовался «Законодательное собрание Кемеровской области». Депутаты второго созыва приняли наименование «Совет народных депутатов Кемеровской области».

Законодательство не содержит требований к структуре парламента субъекта РФ. На практике большинство региональных парламентов – однопалатные, хотя встречаются и двухпалатные представительные органы местного самоуправления. Численность депутатов регионального парламента определяется самим законодательным органом на основе рекомендаций федерального законодательства, и зависит от численности зарегистрированных избирателей в субъекте РФ.

*Таблица 3*

Рекомендуемое число депутатов регионального парламента:

Численность зарегистрированных избирателей (чел.)	Рекомендуемое число депутатов
Менее 500 тыс.	не менее 15 и не более 50
От 500 тыс. до 1 млн.	не менее 25 и не более 70
От 1 млн. до 2 млн.	не менее 35 и не более 90
Свыше 2 млн.	не менее 45 и не более 110

В случае увеличения численности избирателей в данном субъекте РФ производится корректировка количества депутатских мест.

Не менее половины депутатов регионального парламента должны избираться по пропорциональной системе.

Парламентарии, избранные по пропорциональной системе, обычно образуют фракции; те, кто прошел по одномандатным округам, входят либо в партийные фракции, либо в другие депутатские объединения. Для парламентариев, избранных по спискам, законом устанавливаются дополнительные требования партийной дисциплины. Они должны входить только в соответствующую партийную фракцию. В случае если политическая партия, от которой избран

депутат, прекращает свое существование, он должен сложить с себя соответствующие полномочия.

**Совет народных депутатов Кемеровской области** состоит из **46 депутатов**, избираемых гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Кемеровской области, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет. При этом **23** депутата избираются по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах.

Депутаты Совета народных депутатов Кемеровской области работают в Совете народных депутатов Кемеровской области на профессиональной постоянной основе или осуществляют депутатскую деятельность в Совете народных депутатов Кемеровской области без отрыва от основной деятельности (на непостоянной основе). В Совете народных депутатов Кемеровской области на профессиональной постоянной основе работают **12** депутатов. Срок полномочий депутатов **5** лет.

Совет народных депутатов Кемеровской области осуществляет свою деятельность в следующих формах:

- 1) проведение сессий;
- 2) работа комитетов;
- 3) заседания координационного совета;
- 4) работа депутатских фракций и депутатских групп;
- 5) депутатские слушания;
- 6) участие в работе иных органов Совета народных депутатов Кемеровской области.

Совет народных депутатов Кемеровской области в целях реализации своих полномочий в порядке, установленном действующим законодательством, принимает законы Кемеровской области и постановления Совета народных депутатов Кемеровской области. А также принимает обращения, заявления и иные документы декларативного характера, выражающие отношение Совета народных депутатов Кемеровской области к той или иной проблеме.

Порядок внесения и рассмотрения проектов законов Кемеровской области и проектов постановлений Совета народных депутатов Кемеровской области, а также порядок обнародования и вступления

в силу законов Кемеровской области и постановлений Совета народных депутатов Кемеровской области определяются Уставом Кемеровской области, Законом Кемеровской области «О законодательной деятельности в Кемеровской области» [50] и Регламентом Совета народных депутатов Кемеровской области [51].

Устав Кемеровской области, законы Кемеровской области, постановления Совета народных депутатов Кемеровской области, принятые в пределах его компетенции, обязательны для исполнения всеми находящимися на территории Кемеровской области органами государственной власти, другими государственными органами и государственными учреждениями, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами.

Совет народных депутатов осуществляет функции контроля.

Наряду с другими уполномоченными на то органами Совет народных депутатов Кемеровской области осуществляет контроль:

- 1) за соблюдением и исполнением законов Кемеровской области;
- 2) за исполнением областного бюджета, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Кемеровской области;
- 3) за соблюдением установленного порядка распоряжения государственной собственностью Кемеровской области.

Контроль осуществляется в следующих формах:

- заслушивание (рассмотрение) отчетов;
- проведение депутатских слушаний и других мероприятий в Совете народных депутатов Кемеровской области по вопросам контроля за соблюдением и исполнением законов Кемеровской области в соответствии с Регламентом Совета народных депутатов Кемеровской области;
- направление запросов Совета народных депутатов Кемеровской области;
- направление запросов депутата или группы депутатов Совета народных депутатов Кемеровской области в соответствии с Законом Кемеровской области «О статусе депутата Совета народных депутатов Кемеровской области» [59];
- истребование информации;
- проведение депутатских расследований;

- иные формы контроля, предусмотренные законодательством.

Осуществляемые контрольные функции, Совета народных депутатов Кемеровской области не могут использоваться в целях создания органам государственной власти, органам местного самоуправления и должностным лицам препятствий для нормального осуществления ими своих полномочий, а также для создания организациям препятствий для нормального осуществления ими своей деятельности.

Вмешательство Совета народных депутатов Кемеровской области при осуществлении им контрольных полномочий в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность органов дознания и предварительного следствия и деятельность судов не допускается.

### **Полномочия Совета народных депутатов Кемеровской области**

Совет народных депутатов Кемеровской области:

- принимает Устав Кемеровской области, поправки к нему;
- принимает законы Кемеровской области по предметам ведения Кемеровской области и предметам совместного ведения Российской Федерации и Кемеровской области в пределах полномочий Кемеровской области;
- постановлениями Совета народных депутатов Кемеровской области;
- утверждает планы законодательной деятельности, отчеты об их исполнении;
- принимает Регламент Совета народных депутатов Кемеровской области;
- учреждает печатное средство массовой информации и сетевое издание Совета народных депутатов Кемеровской области для обнародования (официального опубликования) законов Кемеровской области, постановлений Совета народных депутатов Кемеровской области, иной официальной информации;
- назначает выборы в Совет народных депутатов Кемеровской области, выборы Губернатора Кемеровской области и голосование по отзыву Губернатора Кемеровской области;
- назначает референдум Кемеровской области;

- утверждает состав избирательной комиссии Кемеровской области в пределах прав, предоставленных действующим законодательством;

- оформляет решение о досрочном прекращении полномочий депутатов Совета народных депутатов Кемеровской области в случаях, установленных действующим законодательством;

- избирает и прекращает полномочия председателя Совета народных депутатов Кемеровской области, его заместителя (заместителей);

- утверждает (избирает) и прекращает полномочия председателей комитетов Совета народных депутатов Кемеровской области и их заместителей;

- образует и упраздняет комитеты Совета народных депутатов Кемеровской области, утверждает и изменяет их состав, утверждает положения о них;

- решения о регистрации депутатских фракций и депутатских групп;

- направляет в установленном порядке запросы Совета народных депутатов Кемеровской области и принимает решения по ним;

- одобряет проекты договоров о разграничении полномочий;

- оформляет решение о выражении недоверия Губернатору Кемеровской области по основаниям, предусмотренным федеральным законом;

- решение о реализации права законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, внесении на рассмотрение Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации предложений по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

- оформляет решение о наделении полномочиями члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представителя от Совета народных депутатов Кемеровской области в соответствии с Регламентом Совета народных депутатов Кемеровской области;

- назначает мировых судей, представителей общественности в состав квалификационной коллегии судей, представителей от Сове-

та народных депутатов Кемеровской области в состав квалификационной комиссии Адвокатской палаты Кемеровской области;

- принимает решение о вынесении на обсуждение населением важных вопросов жизни Кемеровской области и проектов нормативных правовых актов, принимаемых Советом народных депутатов Кемеровской области;

- принимает решения о награждении наградами в соответствии с Законом Кемеровской области «О наградах» [60];

- учреждает награды Совета народных депутатов Кемеровской области, устанавливает порядок награждения ими;

- оформляет санкционирование договоров на предоставление бюджетных кредитов и государственных гарантий за счет средств областного бюджета, кроме случаев, специально оговоренных законом Кемеровской области;

- формирует в соответствии с законом Кемеровской области контрольно-счетную палату Кемеровской области, утверждает отчет об ее деятельности;

- принимает решения о принятии муниципального имущества в государственную собственность Кемеровской области, а также о передаче имущества из государственной собственности Кемеровской области в федеральную и муниципальную собственность;

- оформляет решение иных вопросов, отнесенных к его ведению федеральными законами, Уставом Кемеровской области и законами Кемеровской области;

- осуществляет наряду с другими уполномоченными на то органами контроль в соответствии с законами Кемеровской области.

### **Компетенции Совета народных депутатов Кемеровской области**

Совет народных депутатов Кемеровской области принимает законы Кемеровской области, обычно в двух чтениях, простым большинством голосов. Принятие поправок к уставу Кемеровской области РФ требует квалифицированного большинства депутатских мандатов. (Если парламент субъекта двухпалатный, полномочия верхней палаты сводятся к одобрению законов простым большинством голосов. В случае если верхняя палата регионального парламента не одобряет принятый закон, нижняя палата может преодолеть эту ситуацию, приняв его квалифицированным большинством).



Принятые законы направляются для обнародования высшему должностному лицу Губернатору Кемеровской области РФ. Глава региона имеет право отлагательного вето, которое может быть преодолено квалифицированным большинством голосов парламентариев.

Совет народных депутатов Кемеровской области заслушивает (рассматривает) следующие отчеты:

- 1) об исполнении областного бюджета;
- 2) об исполнении бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Кемеровской области;
- 3) о выполнении государственных программ и программ социально-экономического развития Кемеровской области;
- 4) о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти Кемеровской области, в том числе по вопросам, поставленным Советом народных депутатов Кемеровской области;
- 5) об управлении и распоряжении имуществом, находящимся в государственной собственности Кемеровской области, в том числе акциями (долями, паями) хозяйственных обществ и товариществ;
- 6) о работе контрольно-счетной палаты Кемеровской области;
- 7) иные отчеты в соответствии с федеральными законами, Уставом Кемеровской области и законами Кемеровской области.

Отчеты об исполнении областного бюджета, исполнении бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Кемеровской области, а также иные отчеты в случаях, предусмотренных федеральными законами, Уставом Кемеровской области и законами Кемеровской области, утверждаются законами Кемеровской области.

По результатам рассмотрения и обсуждения иных отчетов Совет народных депутатов Кемеровской области принимает постановление, которое направляется органу или должностному лицу, представившему соответствующий отчет в Совет народных депутатов Кемеровской области.

Порядок заслушивания (рассмотрения) отчетов Совета народных депутатов Кемеровской области определяется Регламентом Совета народных депутатов Кемеровской области.

К компетенции Совета народных депутатов Кемеровской области также относится депутатское расследование, которое может

быть назначено по требованию группы депутатов численностью не менее одной трети от установленного числа депутатов Совета народных депутатов Кемеровской области.

Постановление о назначении депутатского расследования принимается большинством голосов от избранного числа депутатов Совета народных депутатов Кемеровской области.

Депутатское расследование проводится в пределах полномочий Совета народных депутатов Кемеровской области. Для проведения депутатского расследования создается специальная комиссия из числа депутатов Совета народных депутатов Кемеровской области.

По результатам проведенного депутатского расследования специальная комиссия готовит мотивированное заключение. Заключение специальной комиссии рассматривается на сессии Совета народных депутатов Кемеровской области. По результатам рассмотрения принимается постановление Совета народных депутатов Кемеровской области.

**Взаимодействие** Совета народных депутатов Кемеровской области с Губернатором Кемеровской области, высшим исполнительным органом государственной власти Кемеровской области и иными органами государственной власти Кемеровской области заключается в следующем:

1. Совет народных депутатов Кемеровской области взаимодействует с Губернатором Кемеровской области, высшим исполнительным органом государственной власти Кемеровской области и иными органами государственной власти Кемеровской области в формах и порядке, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, Уставом Кемеровской области, законами Кемеровской области и Регламентом Совета народных депутатов Кемеровской области в формах:

А) обеспечения права Губернатора Кемеровской области, должностных лиц органов государственной власти Кемеровской области участвовать в заседаниях Совета народных депутатов Кемеровской области и его органов;

Б) направления своих представителей для участия в заседаниях, проводимых органами государственной власти Кемеровской области;

В) контроля за исполнением Губернатором Кемеровской области, высшим исполнительным органом государственной власти Кемеровской области, иными органами государственной власти Кемеровской области законов Кемеровской области;

Г) в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, Уставу Кемеровской области и иным законам Кемеровской области.

2. Совет народных депутатов Кемеровской области **взаимодействует с органами местного самоуправления в формах:**

А) наделяния в установленном порядке органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, передачи материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления переданных полномочий, контроля за их реализацией;

Б) создания совместных консультативно-совещательных, координационных, согласительных и иных органов и комиссий;

В) рассмотрения обращений органов и должностных лиц местного самоуправления, законодательных предложений, законодательных инициатив, внесенных представительными органами местного самоуправления в Совет народных депутатов Кемеровской области;

Г) проведения тематических семинаров с членами представительных органов местного самоуправления по вопросам, затрагивающим интересы местного самоуправления;

Д) информирования органов местного самоуправления о рассматриваемых Советом народных депутатов Кемеровской области проектах законов Кемеровской области, постановлений и иных документов Совета народных депутатов Кемеровской области, а также о принятых законах Кемеровской области, постановлениях Совета народных депутатов Кемеровской области и иных документах Совета народных депутатов Кемеровской области, затрагивающих интересы местного самоуправления;

Е) контроля за исполнением законов Кемеровской области, постановлений Совета народных депутатов Кемеровской области органами и должностными лицами местного самоуправления;

Ж) участия Совета народных депутатов Кемеровской области в привлечении представительных органов местного самоуправления

к ответственности перед государством в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ [36];

3) в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, Уставу Кемеровской области и иным законам Кемеровской области.

**Взаимодействие** Совета народных депутатов Кемеровской области с общественной палатой Кемеровской области осуществляется в следующих формах:

1) направления обращения Совета народных депутатов Кемеровской области с предложением о проведении общественной экспертизы проектов федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, проектов законов Кемеровской области и нормативных правовых актов органов исполнительной власти Кемеровской области, проектов правовых актов органов местного самоуправления в Кемеровской области;

2) направления обращения Совета народных депутатов Кемеровской области с предложением о проведении общественной экспертизы федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, законов Кемеровской области и нормативных правовых актов органов исполнительной власти Кемеровской области, правовых актов органов местного самоуправления в Кемеровской области;

3) направления в общественную палату Кемеровской области для проведения в обязательном порядке общественной экспертизы рассматриваемых проектов законов и постановлений в случаях, предусмотренных Законом Кемеровской области «Об общественной палате Кемеровской области» [63];

4) предоставления по запросу общественной палаты Кемеровской области документов и материалов, необходимых для проведения общественной экспертизы;

5) обеспечения участия членов общественной палаты Кемеровской области в работе комитетов и комиссий Совета народных депутатов Кемеровской области при рассмотрении законопроектов, являющихся объектом общественной экспертизы;

6) обеспечения участия членов общественной палаты Кемеровской области в заседаниях профильных комитетов Совета

народных депутатов Кемеровской области при рассмотрении заключений общественной палаты Кемеровской области.

Обновление состава парламента субъекта РФ проводится раз в пять лет в соответствии с результатами региональных выборов.

*Досрочное прекращение полномочий законодательных (представительных) органов субъекта РФ возможно согласно федеральному закону в следующих случаях:*

а) принятие парламентом решения о самороспуске в порядке, предусмотренном конституцией (уставом) или законом субъекта РФ;

б) роспуск парламента высшим должностным лицом субъекта РФ, если:

- принятый парламентом нормативный правовой акт противоречит Конституции РФ или федеральному законодательству по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и ее субъектов и если такие противоречия установлены соответствующим судом, а парламент не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения;

- избранный в правомочном составе парламент в течение трех месяцев подряд не проводил заседание, что установлено вступившим в силу решением соответствующего суда;

- избранный в правомочном составе парламент в течение трех месяцев со дня его избрания в правомочном составе не проводил заседание, что установлено вступившим в силу решением соответствующего суда.

### ***Роспуск регионального парламента Президентом РФ.***

В случае если решением соответствующего суда установлено, что парламент субъекта РФ принял нормативный акт, противоречащий Конституции РФ или федеральному законодательству, если вследствие принятия данного акта были созданы препятствия реализации прав и свобод граждан, организаций или органов местного самоуправления, а по истечении шести месяцев после данного судебного решения парламент не предпринял никаких мер по устранению своей ошибки, Президент РФ выносит ***предупреждение*** представительному органу местного самоуправления субъекта РФ.

Если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом РФ предупреждения парламент не принял в пределах своих полно-

мочий мер по исполнению решения суда о ликвидации последствий, Президент РФ вправе распустить парламент субъекта РФ.

### **3.3 Система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации**

В систему органов исполнительной власти субъекта РФ входят:

- высшее должностное лицо субъекта РФ. По закону оно является также руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ;

- высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ.

Кроме того, Федеральным законом [2] установлено, что в пределах ведения Российской Федерации, а также совместного ведения России и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

В субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

#### **3.3.1 Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)**

##### **Общие положения**

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного

субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законом пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет.

Кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) выдвигаются политическими партиями. Политическая партия вправе выдвинуть кандидатом на указанную должность лицо, являющееся членом данной политической партии, либо лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии. Законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться выдвижение кандидатов на указанную должность в порядке самовыдвижения.

Президент Российской Федерации по своей инициативе может провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения. Порядок проведения таких консультаций определяется Президентом Российской Федерации.

Гражданин Российской Федерации, замещавший должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и отрешенный от этой должности Президентом Российской Федерации, в течение двух лет, исчисляемых со дня вступления в силу указа Президента Российской Федерации об отрешении его от должности и до дня назначения

выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), не может быть выдвинут кандидатом на указанную должность ни в одном субъекте Российской Федерации.

Гражданин Российской Федерации, замещавший должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и досрочно прекративший полномочия в связи с отставкой по собственному желанию или в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с указанными обстоятельствами, за исключением случая, предусмотренного законом.

Гражданин Российской Федерации, наделенный полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и осуществлявший эти полномочия не менее одного года, с согласия Президента Российской Федерации может быть выдвинут кандидатом на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), если эти выборы назначены в связи с досрочным прекращением указанных полномочий на основании Федерального закона [2].

Выдвижение кандидата политической партией и выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения должны поддержать от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Число лиц, необходимое для поддержки кандидата, устанавливается законом субъекта Российской Федерации и определяется в процентном отношении от общего числа указанных депутатов, предусмотренного уставами этих муниципальных образований на день принятия решения о назначении выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Фе-



дерации), и числа избранных на муниципальных выборах и действующих на день принятия указанного решения глав этих муниципальных образований. Депутаты представительного органа муниципального района, состоящего из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, а также депутаты представительного органа городского округа с внутригородским делением, формируемого путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов этого городского округа, учитываются только один раз.

В числе лиц, поддержавших кандидата, должны быть от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации. Число лиц, необходимое для такой поддержки кандидата, устанавливается законом субъекта Российской Федерации и определяется в процентном отношении от общего числа депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов, предусмотренного уставами этих муниципальных районов и городских округов на день принятия решения о назначении выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), и числа избранных на муниципальных выборах и действующих на день принятия указанного решения глав муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации. При этом кандидат должен быть поддержан указанными лицами не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации.

В городах федерального значения число лиц, необходимое для поддержки кандидата (от 5 до 10 процентов), устанавливается законами этих субъектов Российской Федерации и определяется в процентном отношении от общего числа депутатов представительных органов внутригородских муниципальных образований, предусмотренного уставами внутригородских муниципальных образований на день принятия решения о назначении выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

ской Федерации), и числа избранных на муниципальных выборах и действующих на день принятия указанного решения глав внутригородских муниципальных образований города федерального значения. При этом кандидат должен быть поддержан указанными лицами не менее чем в трех четвертях внутригородских муниципальных образований города федерального значения. С учетом особенностей организации местного самоуправления в городах федерального значения законами этих субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные требования к поддержке кандидата в городе федерального значения.

В субъектах Российской Федерации, в которых не имеется избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов или избранных на муниципальных выборах глав внутригородских муниципальных образований, поддержка кандидата осуществляется депутатами представительных органов указанных муниципальных образований.

Если на день принятия решения о назначении выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) представительный орган муниципального образования не сформирован и (или) Глава муниципального образования не избран, в том числе в связи с досрочным прекращением соответствующих полномочий, число депутатов такого представительного органа, определенное уставом муниципального образования, и (или) Глава этого муниципального образования не учитываются при установлении числа лиц, необходимого для поддержки кандидата.

Депутат представительного органа муниципального образования или избранный на муниципальных выборах Глава муниципального образования может поддержать только одного кандидата, выдвинутого любой политической партией либо в порядке самовыдвижения. Депутат представительного органа муниципального района, состоящего из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, может поддержать кандидата только как депутат представительного органа муниципального района. Депутат представительного органа городского округа с внутригородским делением, формируемого путем избрания из состава представительных орга-

нов внутригородских районов этого городского округа, может поддержать кандидата только как депутат представительного органа городского округа с внутригородским делением.

Поддержка кандидата осуществляется путем проставления депутатом представительного органа муниципального образования или избранным на муниципальных выборах главой муниципального образования своей подписи на листе поддержки кандидата с указанием даты и времени ее проставления. Подлинность подписи должна быть нотариально засвидетельствована. Отзыв депутатом представительного органа муниципального образования или главой муниципального образования своей подписи не допускается. Порядок сбора указанных подписей и порядок их проверки устанавливаются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [21].

Списки депутатов представительных органов муниципальных образований и избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований, поддержавших кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), публикуются в региональных государственных периодических печатных изданиях в соответствии с законами субъектов Российской Федерации или размещаются на сайтах избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Кандидату на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), выдвинутому в порядке самовыдвижения, помимо получения поддержки депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований необходимо собрать подписи избирателей в количестве, установленном законом субъекта Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [21].

Выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) проводятся в соответствии с указанным Федеральным законом, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации.

Конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законом пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет.

Днем голосования по избранию высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), является второе воскресенье сентября года, в котором истекает срок полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а если срок полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) истекает в год проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации очередного созыва, – день голосования на указанных выборах.

В случае если в год, в который должно быть проведено голосование по избранию высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), проводятся выборы депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, вновь избранный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проводит голосование по избранию высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не позднее чем через 45 дней со дня избрания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в правомочном составе.

В случае досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) голосование по избранию высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) проводится во второе воскресенье сентября года, в котором досрочно прекращены полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), если полномочия были прекращены не позднее 1 июля, или во второе воскресенье сентября года, следующего за годом досрочного прекращения полномочий, если они были прекращены после 1 июля. Если голосование по избранию высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) должно состояться в год проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации очередного созыва, то оно проводится в день голосования на указанных выборах.

Кандидаты для избрания на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) представляются в законодательный (представительный)

орган государственной власти субъекта Российской Федерации Президентом Российской Федерации по предложениям политических партий, списки кандидатов которых были допущены к распределению депутатских мандатов (спискам кандидатов которых переданы депутатские мандаты в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, предусмотренным Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ [21, ст. 35, п. 17] в действующем на день внесения Президенту Российской Федерации указанных предложений законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации. Предложения о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) также вправе вносить Президенту Российской Федерации политические партии, федеральные списки кандидатов которых на основании официально опубликованных результатов ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации допущены к распределению депутатских мандатов.

Каждая политическая партия, имеющая право вносить Президенту Российской Федерации предложения о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), предлагает Президенту Российской Федерации не более трех кандидатур, имеющих право быть избранными на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Порядок внесения Президенту Российской Федерации предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) устанавливается Федеральным законом «О политических партиях» [47, ст. 26.3].

Политическая партия вправе предложить Президенту Российской Федерации в качестве кандидатуры на указанную должность

лицо, являющееся членом данной или иной политической партии, либо лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии.

До внесения Президенту Российской Федерации предложений о кандидатурах политическая партия обязана провести консультации с политическими партиями, не имеющими права предлагать Президенту Российской Федерации кандидатуры на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и зарегистрировавшими свои региональные отделения в соответствующем субъекте Российской Федерации. Порядок проведения таких консультаций определяется Федеральным законом «О политических партиях».

Президент Российской Федерации не позднее чем за 20 дней до дня голосования по избранию высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) из предложенных ему кандидатур представляет трех кандидатов для избрания на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Порядок избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливается конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации. При этом избранным считается кандидат, за которого проголосовало большинство от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Если ни один кандидат не набрал необходимого числа голосов депутатов, то проводится повторное голосование по двум кандидатам, набравшим наибольшее число голосов. По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший при голосовании большее число голосов депутатов по отношению к числу голосов, полученных другим кандидатом.

В случае если голосование по избранию высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) должно быть проведено в год проведения выборов нового состава депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, Президент Российской Федерации представляет кандидатов для избрания в срок до дня голосования на выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, но не ранее чем за пять дней до этого дня.

**Не имеют права быть избранными** на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) граждане Российской Федерации:

- осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации по избранию на указанную должность неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

- осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, – до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости;

- осужденные к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, – до истечения пятнадцати лет со дня снятия или погашения судимости;

- осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющие на день голосования в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации по избранию на указанную должность неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

- подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, если голосование в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации по избранию на указанную должность состоится до окончания срока, в течение



ние которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

- в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [21], либо совершения действий, предусмотренных подпунктом «ж» пункта 7 и подпунктом «ж» пункта 8 статьи 76 этого же закона [21], если указанные нарушения либо действия совершены до дня голосования в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации по избранию на указанную должность в течение срока полномочий должностного лица, для избрания которого назначено голосование.

Если деяние, за совершение которого был осужден гражданин, в соответствии с новым уголовным законом не признается тяжким или особо тяжким преступлением, действие ограничений прекращается со дня вступления в силу этого уголовного закона.

Если тяжкое преступление, за совершение которого был осужден гражданин, в соответствии с новым уголовным законом признается особо тяжким преступлением или если особо тяжкое преступление, за совершение которого был осужден гражданин, в соответствии с новым уголовным законом признается тяжким преступлением, ограничения действуют до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не может быть одновременно депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, судьей, замещать иные государственные должности Российской Федерации, иные государственные должности данного субъекта Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, а также муниципальные должности и должности муниципальной службы, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации. Ограничения, установленные в части, касающейся замещения должностей федеральной государственной службы, не применяются в случаях, установленных указами Президента Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не вправе отказаться от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) представляет сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в порядке, установленном Президентом Российской Федерации.

На высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) распространяются ограничения и запреты, установленные для членов Правительства Российской Федерации, если иное не установлено федеральным законом [65].

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается гражданами Российской Федерации или депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации на срок не более пяти лет и не может замещать указанную должность более двух сроков подряд. Срок полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) определяется конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и исчисляется со дня его вступления в должность.

При вступлении в должность высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) приносит присягу на верность народу и Конституции Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации.

В случае признания выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) несостоявшимися или недействительными повторные выборы проводятся в сроки, установленные Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В этом случае до вступления в должность избранного высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) исполнение обязанностей высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) осуществляется лицом, назначенным Президентом Российской Федерации.

Наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций

данного субъекта Российской Федерации. При этом наименование указанной должности не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства – Президента Российской Федерации.

### **Высшее должностное лицо Кемеровской области**

*Высшим должностным лицом Кемеровской области является Губернатор Кемеровской области.*

Губернатор Кемеровской области возглавляет высший исполнительный орган государственной власти Кемеровской области и осуществляет свою деятельность в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Кемеровской области.

Губернатор Кемеровской области избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Кемеровской области и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами Кемеровской области.

Губернатором Кемеровской области может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законом пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет.

При вступлении в должность Губернатор Кемеровской области в торжественной обстановке на заседании Совета народных депутатов Кемеровской области приносит присягу на верность народу и Конституции Российской Федерации, Уставу Кемеровской области:

«Вступая в должность Губернатора Кемеровской области, торжественно клянусь добросовестно исполнять свои обязанности, защищать интересы Кемеровской области, верно служить народу, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать Конституцию Российской Федерации и Устав Кемеровской области».

Срок полномочий Губернатора Кемеровской области составляет пять лет и исчисляется со дня его вступления в должность.

Губернатор Кемеровской области не может быть одновременно депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, судьей, замещать иные государственные должности Российской Федерации, иные государственные должности Кемеровской области, должности федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, а также муниципальные должности и должности муниципальной службы, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

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

Губернатор Кемеровской области не вправе отказаться от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

Губернатор Кемеровской области представляет сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в порядке, установленном Президентом Российской Федерации.

На Губернатора Кемеровской области распространяются ограничения, установленные для членов Правительства Российской Федерации, если иное не установлено федеральным законом.

В случаях когда Губернатор Кемеровской области временно (в связи с болезнью или отпуском) не может исполнять свои обязанности, их исполняет первый заместитель Губернатора Кемеровской области. В полномочия временно исполняющего обязанности Губернатора Кемеровской области входит в числе других обязанностей по обнародованию законов Кемеровской области.

### **Полномочия высшего должностного лица субъекта РФ**

Их можно классифицировать по сферам деятельности. Так, в сфере *руководства регионом* Глава субъекта РФ:

- представляет субъект РФ в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, включая право подписывать договоры и соглашения от имени субъекта РФ;

- формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ в соответствии с законодательством субъекта РФ и принимает решение об отставке этого органа;

- обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ с иными органами государственной власти субъекта РФ;

- в соответствии с федеральным законодательством может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта РФ с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями.

В сфере *взаимодействия с парламентом* Глава региона:

- обнародует законы субъекта РФ (либо отклоняет их);

- представляет в парламент ежегодные отчеты о результатах деятельности регионального правительства, в том числе по вопросам, поставленным депутатами;

- вправе требовать внеочередного созыва парламента субъекта РФ, а также созывать вновь избранный парламент на первое заседание ранее срока, установленного для этого региональным законодательством;

- вправе участвовать в работе парламента субъекта РФ с правом совещательного голоса.

При исполнении своих полномочий высшее должностное лицо субъекта РФ обязано соблюдать Конституцию РФ, федеральные за-

коны, конституцию (устав) и законы субъекта РФ, а также исполнять указы Президента РФ и постановления Правительства РФ. Данное требование усиливает ответственность главы региона перед Президентом РФ.

**Полномочия** главы субъекта РФ **прекращаются досрочно** в случае:

- 1) его смерти;
- 2) его отставки по собственному желанию;
- 3) признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 4) признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 5) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 6) его выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 7) утраты им гражданства Российской Федерации, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;
- 8) отрешения его от должности Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия парламентом субъекта РФ Соответствующее решение принимается квалифицированным большинством членов парламента в случаях, если Глава субъекта РФ:
  - издал правовые акты, противоречащие федеральному и региональному конституционному (уставному) законодательству, такие противоречия установлены судом, а Глава региона в течение месяца с момента решения суда не устранил их;
  - грубо нарушил Конституцию РФ, федеральный закон, указ Президента РФ, постановление Правительства РФ, конституцию (устав) и закон субъекта РФ, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан и факт установлен соответствующим судом;
  - исполняет свои должностные обязанности ненадлежащим образом.

Решение о недоверии главе субъекта РФ принимается квалифицированным большинством парламентариев по инициативе не

менее одной трети от установленного числа депутатов. Затем оно направляется на рассмотрение Президенту РФ, которому принадлежит окончательное право решения судьбы главы региона;

9) утраты доверия Президента РФ за ненадлежащее исполнение своих обязанностей. При этом основанием для утраты доверия Президента РФ является выявление в отношении высшего должностного лица региона фактов коррупции. Расследование по данному делу осуществляет Следственный комитет РФ;

10) отзыва избирателями, зарегистрированными на территории данного субъекта РФ, на основании и в порядке, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» [39], Федеральным законом № 79-ФЗ [3] и принятыми в соответствии с ними законами субъектов РФ. Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ [2] предусмотрены следующие основания для отзыва главы субъекта РФ избирателями:

- нарушение главой субъекта РФ федерального или регионального законодательства, факт совершения которого установлен соответствующим судом. В этом случае помимо политической главу региона ждет и юридическая ответственность;

- неоднократное грубое без уважительных причин неисполнение главой субъекта РФ своих обязанностей, установленное соответствующим судом.

С соответствующим заявлением об установлении указанных фактов вправе обращаться в суд: политические партии, их региональные отделения, иные общественные объединения, а также группа избирателей Российской Федерации в количестве не менее 100 чел., проживающих на территории соответствующего субъекта России. Процедура отзыва главы региона устанавливается в соответствии с требованиями законодательства о референдуме граждан.

### **Полномочия Губернатора Кемеровской области**

1. Губернатор Кемеровской области:

а) представляет Кемеровскую область в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени Кемеровской области;



б) обнародует законы Кемеровской области, удостоверяя их обнародование путем подписания законов, либо отклоняет законы, принятые Советом народных депутатов Кемеровской области;

в) формирует высший исполнительный орган государственной власти Кемеровской области в соответствии с законодательством Кемеровской области и принимает решение об отставке высшего исполнительного органа государственной власти Кемеровской области;

г) вправе требовать созыва внеочередного заседания Совета народных депутатов Кемеровской области, а также созывать вновь избранный Совет народных депутатов Кемеровской области на первое заседание первой сессии ранее срока, установленного для этого указанному органу Уставом Кемеровской области;

д) вправе участвовать в работе Совета народных депутатов Кемеровской области с правом совещательного голоса;

е) обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти Кемеровской области с иными органами государственной власти Кемеровской области и в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти Кемеровской области с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями;

ж) определяет структуру исполнительных органов государственной власти Кемеровской области в соответствии с Уставом Кемеровской области;

з) представляет в Совет народных депутатов Кемеровской области в установленные сроки проект бюджета Кемеровской области, отчет о его исполнении, а также ежегодные отчеты о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти Кемеровской области, в том числе по вопросам, поставленным Советом народных депутатов Кемеровской области;

и) осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Кемеровской области.

Губернатор Кемеровской области при осуществлении своих полномочий обязан соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Прави-

тельства Российской Федерации, Устав и законы Кемеровской области.

### **Акты Губернатора Кемеровской области**

1. Губернатор Кемеровской области на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, Устава и законов Кемеровской области издает постановления и распоряжения.

2. Акты Губернатора Кемеровской области, принятые в пределах его полномочий, обязательны к исполнению в Кемеровской области.

3. Акты Губернатора Кемеровской области не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, Уставу и законам Кемеровской области.

### **3.3.2 Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ**

Это постоянно действующий орган исполнительной власти субъекта РФ. Являясь юридическим лицом, он самостоятельно выступает в роли субъекта гражданских правоотношений. В его ведении находится:

1) разработка и осуществление мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта РФ, участие в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии;

2) осуществление в пределах своих полномочий мер по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

3) разработка для представления в региональный парламент проекта бюджета субъекта РФ, а также проектов программ социально-экономического развития субъекта РФ;

4) обеспечение исполнения бюджета субъекта РФ и подготовка отчета об исполнении указанного бюджета и отчетов о выполнении программ социально-экономического развития субъекта РФ для представления их главой региона в парламент;

5) формирование иных органов исполнительной власти субъекта РФ;

6) управление и распоряжение собственностью субъекта РФ в соответствии с законами субъекта РФ, а также управление федеральной собственностью, переданной в управление региону;

7) предложение органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством РФ изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат нормам федерального или регионального законодательства.

### **Высший исполнительный орган государственной власти Кемеровской области**

1. Высший исполнительный орган государственной власти Кемеровской области является постоянно действующим органом исполнительной власти Кемеровской области.

2. Высший исполнительный орган государственной власти Кемеровской области обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, Устава, законов и иных нормативных правовых актов Кемеровской области на территории Кемеровской области.

Деятельность высшего исполнительного органа государственной власти Кемеровской области обеспечивается Администрацией Кемеровской области, которая также осуществляет контроль за выполнением исполнительными органами государственной власти Кемеровской области решений, принятых высшим исполнительным органом государственной власти Кемеровской области.

### **Основные полномочия высшего исполнительного органа государственной власти Кемеровской области**

1. Высший исполнительный орган государственной власти Кемеровской области разрабатывает и осуществляет меры по обес-

печению комплексного социально-экономического развития Кемеровской области, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения, экологии и иных сферах общественных отношений.

2. Высший исполнительный орган государственной власти Кемеровской области:

а) осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

а-1) осуществляет в пределах своих полномочий меры по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств; предотвращению ограничения прав и дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности; сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории Кемеровской области, их языков и культуры; защите прав национальных меньшинств; социальной и культурной адаптации мигрантов; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия;

б) разрабатывает для представления Губернатором Кемеровской области в Совет народных депутатов Кемеровской области проект бюджета Кемеровской области, а также проекты программ социально-экономического развития Кемеровской области;

в) обеспечивает исполнение бюджета Кемеровской области, готовит отчет об исполнении указанного бюджета и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития Кемеровской области для представления их Губернатором Кемеровской области в Совет народных депутатов Кемеровской области;

г) готовит для представления Губернатором Кемеровской области в Совет народных депутатов Кемеровской области отчет о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Советом народных депутатов Кемеровской области;

д) формирует иные органы исполнительной власти Кемеровской области;

е) управляет и распоряжается собственностью Кемеровской области в соответствии с законами Кемеровской области, а также управляет федеральной собственностью, переданной в управление Кемеровской области в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

ж) вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, Уставу, законам и иным нормативным правовым актам Кемеровской области, а также вправе обратиться в суд;

з) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, Уставом и законами Кемеровской области, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными статьей 78 Конституции Российской Федерации.

#### **Акты высшего исполнительного органа государственной власти Кемеровской области**

1. Акты высшего исполнительного органа государственной власти Кемеровской области (постановления, распоряжения), принятые в пределах его полномочий, обязательны к исполнению в Кемеровской области.

2. Акты высшего исполнительного органа государственной власти Кемеровской области не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, Уставу и законам Кемеровской области.

3. Акты высшего исполнительного органа государственной власти Кемеровской области подписывает Губернатор Кемеровской области.

#### **Особенности взаимодействия федеральной и региональной власти в процессе государственного управления**

Федеральный закон № 184-ФЗ [2] устанавливает определенные правила участия региональных органов государственной власти в рассмотрении Госдумой проектов федеральных законов по предметам совместного ведения. Таким образом, в России созданы *правовые условия для организации взаимодействия центральной и региональной власти преимущественно в форме отдельных федеральных законов*, а не двусторонних договоров. Так, статья указанного закона [2, ст. 26.7] гласит, что заключение договоров о разграничении полномочий допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта, и в той мере, насколько эти особенности существенны. Между тем до 2000 г. для взаимодействия с «федералами» региональные власти предпочитали именно договорную практику.

В международном праве договоры считаются международными правовыми актами, и, соответственно, они могут заключаться лишь между субъектами, обладающими всей полнотой государственного суверенитета. Соглашения же, напротив, являются актами частного права и потому могут заключаться между отдельными территориальными единицами, обладающими статусом юридических лиц. Таким статусом обычно наделяется администрация (правительство) федеративной единицы, а также администрация территориальной единицы унитарного государства.

Распространенной формой сотрудничества федеральной и региональной власти является заключение *соглашений о передаче отдельных полномочий* в конкретной сфере друг другу. Такие соглашения заключаются в случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта РФ. Вместе с передачей полномочий соответствующим органам государственной власти должны быть делегированы и необходимые финансовые, материальные средства. Федеральные органы исполнительной власти, передавшие по соглашению часть своих полномочий и соответствующие средства «регионалам», контролируют соблюдение условий соглашений и несут ответственность за ненадлежащее осуществление части переданных полномочий.

Вместе с тем в экстренных случаях, когда субъект РФ не может самостоятельно справиться с отдельными функциями по управ-

лению регионом (масштабные стихийные бедствия или чрезвычайные ситуации в момент реорганизации системы государственной власти субъекта РФ либо большая просроченная задолженность субъекта РФ), данные функции временно могут быть возложены на территориальные органы федеральной государственной власти или на федеральных должностных лиц. Соответствующее решение принимает Президент РФ по согласованию с Советом Федерации.

Таким образом, определяющей тенденцией федеративного строительства в последнее десятилетие стала попытка установления организационно-правовых рамок взаимоотношений федеральной и региональной власти. Вследствие этого в подавляющем большинстве российских территориальных единиц установилась единая модель организации государственной власти, где Глава региона формирует систему и структуру исполнительной власти субъекта и возглавляет ее, парламент реализует законотворческие и – ограниченно – контрольные функции, а исполнительная власть состоит из региональных министерств, агентств и служб.

Процесс унификации системы управления субъектом РФ коснулся и *городов федерального значения – Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя*. Эти крупнейшие российские мегаполисы, первый из которых является столицей России, отличаются от остальных городов-миллионеров численностью населения, динамизмом политической, экономической и социальной жизнедеятельности. Именно в них сосредоточены крупнейшие российские научно-исследовательские, культурно-исторические, финансовые, экономические, социальные центры. Такая сверхконцентрация ресурсов обуславливает необходимость повышенного внимания к организации городского управления в Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе, предполагает усиление политической и юридической ответственности органов городской власти. В связи с этим необходимо учитывать международный опыт государственного управления городами – столицами крупных государств, главным принципом которого является создание превентивных антикоррупционных механизмов.

Столица США – округ Колумбия – не имеет статуса штата. От данного округа в Сенат США посылается один представитель, который не имеет права голоса (так как в соответствии с конституцией США таким правом может обладать в парламенте только житель штата). Данную ситуацию характеризует официальный лозунг Ко-

лумбии «*taxation without representation*» («уплата налогов без представительства»). При этом население округа составляет 600 тыс. чел., что больше, чем в штате Вайоминг. Предложение о предоставлении Колумбии статуса штата неоднократно обсуждалось в американском парламенте, однако не получило одобрения депутатов. По их мнению, предоставление Колумбии статуса штата послужило бы мощным коррупциогенным фактором, поскольку именно в столице расположены все центральные органы государственной власти.

### **3.4 Суды субъектов РФ**

К судам субъектов Российской Федерации относятся: конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

#### **3.4.1 Уставный суд Кемеровской области**

Уставный суд Кемеровской области осуществляет судебную власть путем рассмотрения и проверки нормативных правовых актов органов государственной власти, местного самоуправления Кемеровской области, распоряжений и постановлений Губернатора Кемеровской области и Совета народных депутатов Кемеровской области на предмет их соответствия Уставу Кемеровской области, дает официальное толкование Уставу Кемеровской области.

Уставный суд Кемеровской области является органом государственной власти и обладает статусом юридического лица.

Уставный суд Кемеровской области является постоянно действующим органом, состоящим из шести судей, назначаемых на паритетных началах Советом народных депутатов Кемеровской области и Губернатором Кемеровской области сроком на 5 лет.

Судьи Уставного суда Кемеровской области в своей деятельности независимы, самостоятельны, действуют на основании закона об Уставном суде Кемеровской области, подчиняются Конституции Российской Федерации, иному федеральному законодательству, Уставу Кемеровской области.



Решения, принятые в пределах компетенции Уставного суда Кемеровской области, обязательны для исполнения всеми на территории Кемеровской области, являются окончательными, обжалованию не подлежат.

### 3.4.2 Мировой суд Кемеровской области

*Мировые суды* – это суды общей юрисдикции субъектов РФ, которые входят в единую судебную систему России. В их компетенции – рассмотрение в упрощенном порядке мелких уголовных и гражданских дел, а также дел об административных правонарушениях, а именно:

- уголовных дел с предусмотренным наказанием до двух лет лишения свободы;

- гражданских дел о выдаче судебного приказа, расторжении брака, если между супругами отсутствует спор о детях; разделе между супругами совместно нажитого имущества при цене иска, не превышающей 50 тыс. рублей;

- иных дел, возникающих из семейно-правовых отношений, за исключением дел об оспаривании отцовства (материнства), об установлении отцовства, о лишении и ограничении родительских прав, об усыновлении (удочерении) ребенка, о признании брака недействительным;

- дел по имущественным спорам, за исключением дел о наследовании имущества и дел, возникающих из отношений по созданию и использованию результатов интеллектуальной деятельности, при цене иска, не превышающей 50 тыс. рублей;

- дел об определении порядка пользования имуществом;

- дел об административных правонарушениях, отнесенные к компетенции мирового судьи Кодексом РФ об административных правонарушениях.

Мировой суд как суд первой инстанции впервые был создан в Англии (XIV в.), затем в Северной Америке (в XVII в.), во Франции (создан в конце XVIII в., ликвидирован в 1959 г.), в России (1864–1889 и 1912–1917 гг.). Мировые судьи обычно избираются населением и действуют в составе одного мирового судьи. В постсоветской России мировой суд был воссоздан с целью разгрузки системы судов общей юрисдикции от мелких уголовных, гражданских, трудовых и административных споров.

Для создания мировых судов в субъекте РФ его территория делится на судебные участки с численностью населения 15-20 тыс. чел. в каждом. Мировой судья избирается либо населением судебного участка, либо назначается законодательным органом субъекта РФ на срок, установленный законом соответствующего субъекта России, но не более чем на пять лет. Порядок судопроизводства мировым судьей определяется соответствующими федеральными законами (в частности, Федеральным законом от 17.12.1998 № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» [52]), по административным делам – законами субъектов РФ. Должностной оклад мирового судьи устанавливается в размере 60 % от должностного оклада Председателя Верховного Суда РФ (для мировых судей городов федерального значения размер оклада составляет 64 % соответственно). Материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей осуществляют органы исполнительной власти соответствующего субъекта РФ.

### **3.5 Иные органы субъектов Российской Федерации**

#### **Уполномоченный по правам человека в Кемеровской области**

1. В целях обеспечения дополнительных гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, а также для ее осуществления учреждается должность уполномоченного по правам человека в Кемеровской области.

2. Уполномоченный по правам человека в Кемеровской области назначается на должность и освобождается от должности Советом народных депутатов Кемеровской области.

3. Порядок организации и осуществления деятельности уполномоченного по правам человека в Кемеровской области определяется Законом Кемеровской области.

4. Уполномоченный по правам человека в Кемеровской области назначается на должность сроком на пять лет [53].

#### **Уполномоченный по правам ребенка в Кемеровской области**

1. В целях обеспечения эффективной защиты прав и законных интересов ребенка в Кемеровской области учреждается должность уполномоченного по правам ребенка в Кемеровской области.

2. Уполномоченный по правам ребенка в Кемеровской области назначается на должность и освобождается от должности Советом народных депутатов Кемеровской области.

3. Деятельность и статус уполномоченного по правам ребенка в Кемеровской области регулируются Законом Кемеровской области [54].

### **Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Кемеровской области**

1. В целях обеспечения эффективной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности в Кемеровской области учреждается должность уполномоченного по защите прав предпринимателей в Кемеровской области.

2. Деятельность и статус уполномоченного по защите прав предпринимателей в Кемеровской области регулируются Законом Кемеровской области [55].

### **Контрольно-счетная палата Кемеровской области**

Она является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля Кемеровской области, образуется Советом народных депутатов Кемеровской области и ему подотчетна.

Контрольно-счетная палата образуется в составе председателя, заместителя председателя, трех аудиторов-руководителей инспекций и аппарата контрольно-счетной палаты.

Председатель, заместитель председателя и аудиторы контрольно-счетной палаты назначаются на должность постановлением Совета народных депутатов Кемеровской области.

Предложения о кандидатурах на должность председателя контрольно-счетной палаты вносятся в Совет народных депутатов Кемеровской области:

- 1) Губернатором Кемеровской области;
- 2) председателем Совета народных депутатов Кемеровской области;
- 3) не менее одной трети от установленного числа депутатов Совета народных депутатов Кемеровской области.

Заместитель председателя и аудиторы контрольно-счетной палаты осуществляют руководство возглавляемыми ими направлениями деятельности контрольно-счетной палаты, а также могут непосредственно осуществлять внешний государственный финансовый контроль.

# ГЛАВА 4 КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС, СУЩНОСТЬ И ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## 4.1 Конституционно-правовой статус местного самоуправления

В современном мире местное самоуправление (далее МСУ) признается неотъемлемым атрибутом демократического правового государства. Такой тип государственности предполагает разделение власти не только по горизонтали – на законодательную, представительную и судебную ветви, но и по вертикали – на центральную и местную публичную власть. Необходимость местного самоуправления обусловлена тем, что государственная власть не в состоянии эффективно решать разноуровневые проблемы, учитывать все особенности большого количества местных сообществ. Вот почему МСУ выступает как предоставление локальным сообществам определенной автономии в решении «вопросов местного значения».

Теория и практика государственно-политического и государственно-административного управления позволило сформировать два основных подхода к организации местного самоуправления в современных демократических правовых государствах.

Первый подход, основанный на положениях «государственной теории местного самоуправления», нашел свое отражение в Европейской хартии местного самоуправления (Страсбург, 15.10.1985) [35], ратифицированной Россией Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» [34].

Европейская хартия содержит современные общедемократические стандарты регулирования местного самоуправления, принятые в большинстве государств континента, и потому рассматривается в двух аспектах:

1) в качестве *международного правового договора*, т. е. источника международного и одновременно внутреннего права для государств, подписавших и ратифицировавших акт в установленном их законодательством порядке;

2) в качестве *политико-правовой декларации*, выражающей идеологию европейского местного самоуправления и методологию развития муниципального права и практики европейских стран.

Разработка Хартии потребовала почти 20 лет кропотливого труда и неоднократных согласительных консультаций в среде европейского правового сообщества. Хартия является юридической конкретизацией другого документа – Декларации принципов местного самоуправления (1968). Комитет министров Совета Европы, принявший Хартию, сознательно и целенаправленно создал ее не как свод императивных норм, но как *инструмент формирования и реализации единой юридической политики* в сфере местного самоуправления, оставляя за присоединившимися государствами большую свободу маневра при реализации такой стратегии. Таким образом, Хартия является достаточно толерантным международным правовым документом, и присоединение к ней не требует от государства неукоснительного соблюдения всех ее положений. Необходимо лишь:

а) не предпринимать действий, противоречащих целям и принципам Хартии, изложенным в ее Преамбуле;

б) по мере возможности последовательно вносить в национальное законодательство изменения, направленные на все более полную реализацию положений Хартии.

Хартия [35, ст. 3] определяет МСУ как «право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения». Такое понимание местного самоуправления способствует его интеграции в систему государственной власти.

Российская Федерация ратифицировала Хартию в 1998 г. Вместе с тем конституционное законодательство РФ больше тяготеет к «общественной» теории местного самоуправления. Однако заложенное в российском праве толкование местного самоуправления не противоречит основным положениям европейской Хартии.

В 2002 г. еще проект ныне действующего Федерального закона № 131-ФЗ [36] прошел экспертизу в европейских экспертных организациях, в том числе на предмет соответствия духу и букве Европейской хартии местного самоуправления и получил у международных экспертов абсолютную поддержку.

Систему нормативных правовых актов, регулирующих вопросы местного самоуправления в России, составляют:

- *на федеральном уровне* – Конституция РФ, Федеральный закон № 131-ФЗ и иные «профильные» федеральные законы, а также нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, палат Федерального Собрания РФ, постановления федеральных судов;

- *на региональном уровне* – конституции (уставы), законы и подзаконные нормативные акты субъектов РФ, конкретизирующие федеральное законодательство о местном самоуправлении по вопросам ст. 72 и 73 Конституции РФ, а также содержащие собственные нормы по предметам собственного ведения;

- *на муниципальном уровне* – уставы муниципальных образований; решения, принятые на местном референдуме, сходе или конференции граждан, локальные нормативные и правовые акты главы, представительных и исполнительно-распорядительных органов муниципального образования.

В тексте Конституции РФ неоднократно упоминается о местном самоуправлении. В части, касающейся основ конституционного строя России, записано, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Тем самым МСУ, будучи сформированным демократическим образом и находясь под контролем населения, является одним из важнейших каналов осуществления народовластия в Российской Федерации.

Конституция устанавливает статус местного управления в нашем государстве, признает и гарантирует эту форму народовластия в стране, определяет самостоятельность осуществления местного самоуправления в пределах его полномочий.

Отдельные статьи Конституции РФ определяют:

- долг органов местного самоуправления руководствоваться в своей деятельности принципом соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина;

- обязанность должностных лиц и органов местного самоуправления обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом;

- право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления;

- право граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Специальными конституционными нормами о местном самоуправлении являются статьи 130-133 Конституции РФ.

Часть 1 ст. 130 раскрывает публично-правовой смысл местного самоуправления как самостоятельного решения населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

Часть 2 ст. 130 перечисляет основные способы осуществления местного самоуправления: референдум, выборы, и иные формы прямого волеизъявления, через выборные и другие местные органы. Таким образом, конституционный перечень форм проявления народовластия остается открытым, что способствует совершенствованию практики демократического участия населения на низовом уровне.

Статья 131 определяет территориально-организационные основы местного самоуправления: городские и сельские поселения, а также «другие территории». Таким образом, конкретизация данной классификации остается в совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов и определяется законодательно.

Принципиально важно, что при организации местного самоуправления необходимо обязательно учитывать исторические и иные местные традиции. Это существенная конституционно-правовая гарантия против шаблонного подхода, игнорирования особых условий, местной специфики, своеобразия жизненного уклада.

В соответствии с ч. 2 ст. 131 Конституции изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. Соблюдение данной нормы позволяет оптимально учесть все местные условия и особенности, исторические и иные традиции. Сами решения об изменении границ, как и об их установлении, в том числе при образовании, объединении, преобразовании, упразднении муниципальных единиц, относятся к компетенции органов

государственной власти субъектов РФ, однако эти органы не вправе игнорировать интересы местного населения.

Часть 1 ст. 132 гласит, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Перечень таких вопросов является открытым. Он конкретизируется в «профильном» законодательстве, а также уставе муниципального образования. Большинство из перечисленных в Конституции вопросов местного значения относится к финансово-экономическим основам местного самоуправления. И это не случайно, ибо без финансовой самостоятельности независимость местных органов превращается в фикцию.

В соответствии с ч. 2 ст. 132 органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Наделение органов местного самоуправления полномочиями осуществляется или путем передачи (когда полномочие госоргана исключается из его компетенции и включается в компетенцию органов местного самоуправления), или путем делегирования (когда госорган предоставляет принадлежащее ему право решения какого-либо вопроса органу местного самоуправления на один раз, на определенный срок или бессрочно). Однако в любом случае данный процесс происходит в соответствии с федеральным законом или законом субъекта РФ. Поскольку определение правового статуса местного самоуправления составляет сферу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также самостоятельного ведения субъектов РФ, передача или делегирование полномочий могут осуществляться только федеральным законом или законом субъекта РФ. Наделение полномочиями должно, как это прямо предусмотрено в Конституции РФ, сопровождаться передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Наконец, в соответствии с Конституцией МСУ в России гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, которые могут возникнуть в результате решений,



принятых органами государственной власти. Основным законом запрещено ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией РФ и федеральными законами. Орган местного самоуправления вправе обратиться в суд, если его решение не выполняется или выполняется ненадлежащим образом. Меры ответственности, применяемые в судебном порядке, определяются законом.

Конституция относит вопрос об установлении общих принципов организации местного самоуправления к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. Соответственно, все остальные вопросы, связанные с организацией и осуществлением местного самоуправления, находятся в компетенции субъектов и муниципальных образований России.

В целях обеспечения исполнения конституционных норм в 2003 г. был принят, а с 2009 г. полностью вступил в действие Федеральный закон № 131-ФЗ [36]. Закон устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления.

#### **4.2 Основные принципы организации местного самоуправления**

Анализ Федерального закона № 131-ФЗ позволяет выделить следующие основные принципы организации самоуправления:

**1. Самостоятельность решения вопросов местного значения.** Содержание данного принципа включает:

- обеспечение финансово-экономической самостоятельности органов местного самоуправления (по вопросам управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, установления местных налогов и сборов);

- **невмешательство органов государственной власти и управления в деятельность органов местного самоуправления** по решению вопросов местного значения. Муниципальные органы самостоятельно устанавливают обязательные правила по предметам своего ведения, принимают планы и программы развития муниципального образования. Решения органов и должностных лиц местного самоуправления обязательны для всех расположенных на тер-

ритории муниципального образования предприятий, учреждений и организаций независимо от их организационно-правовых форм;

- обеспечение самостоятельности муниципальных органов в пределах их полномочий правом на судебную защиту.

**2. Правовое и организационное обособление местного самоуправления от государственного управления, взаимодействие с государством при осуществлении общих задач и функций.** Конкретизация данного принципа предполагает, что:

а) образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается;

б) не допускается осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами;

в) должностные лица местного самоуправления не относятся к категории государственных служащих;

г) решения органов и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда;

д) органы местного самоуправления могут взаимодействовать с органами государственной власти, если они реализуют отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться, либо если они осуществляют решения, принятые органами государственной власти, оказывают содействие госорганам в выполнении их задач и функций на местном уровне.

**3. Соответствие материальных и финансовых ресурсов полномочиям органов местного самоуправления.** Самостоятельность, реальность и эффективность муниципального управления невозможно обеспечить без наделения органа местного самоуправления соответствующими финансово-экономическими, материальными ресурсами.

Европейская хартия о местном самоуправлении [35] гласит, что финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны представленным им полномочиям.

Данный принцип также закреплен в Конституции и законодательстве о местном самоуправлении. Так, Федеральный закон № 131-ФЗ [36] гарантирует экономическую и финансовую самосто-

тельность местных органов власти, признает и защищает наравне с другими формами собственности муниципальную собственность. В состав последней входит: имущество органов местного самоуправления, включая средства местного бюджета и другие финансовые ресурсы, муниципальный жилищный фонд, объекты инженерной и социальной инфраструктуры, предприятия, земельные участки и другое движимое и недвижимое имущество.

Право на распоряжение муниципальной собственностью также предоставляет органам местного самоуправления возможность самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы.

Размер местного бюджета в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ не должен быть ниже нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, устанавливаемых законами субъектов РФ. В свою очередь, органы местного самоуправления должны обеспечивать удовлетворение жизненных основных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципального образования, на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов. Выполнение данных стандартов гарантируется государством путем закрепления в доходы местных бюджетов отчислений от федеральных налогов и налогов субъектов РФ.

Также из федерального бюджета в обязательном порядке финансируется осуществление отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления, и компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

**4. Законность в организации и деятельности местного самоуправления.** В соответствии с данным принципом органы местного самоуправления должны быть организованы и действовать только в соответствии с законом.

Основным субъектом контроля за соблюдением законности органами местного самоуправления и должностными лицами является государство в лице госорганов (суд, прокуратура).

Так, любые решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, а также решения и действия органов и должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суде.

Прокурор и его заместители вправе присутствовать на заседаниях органов местного самоуправления, участвовать в рассмотре-

нии внесенных ими представлений и протестов, осуществлять надзор за исполнением уставов муниципального образования органами и должностными лицами местного самоуправления.

Законодательные (представительные) органы государственной власти субъекта РФ решают вопрос о прекращении полномочий соответствующего органа и выборного должностного лица местного самоуправления.

Представительный орган местного самоуправления контролирует исполнительные органы, а также должностных лиц местного самоуправления.

Определенными контрольными полномочиями за выборными органами местного самоуправления обладает и население. Виды такого контроля изложены в Федеральном законе № 131-ФЗ и конкретизированы в региональном законодательстве, а также в уставе муниципального образования.

**5. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением.** В соответствии с данным принципом все органы местного самоуправления в установленном законом порядке несут ответственность перед населением за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них функций.

Основания, виды и порядок наступления ответственности выборных органов и должностных лиц местного самоуправления закрепляются в «профильном» законодательстве, а также в уставе муниципального образования.

**6. Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления.** Реализация данного принципа особенно актуальна в Российской Федерации по следующим причинам:

1) каждый регион многонациональной России обладает уникальными природно-климатическими, географическими, социокультурными особенностями, различается плотностью и составом населения.

2) в соответствии с Конституцией [1, ст. 72] установление общих принципов организации местного самоуправления относится к совместному ведению федерации и субъектов;

3) население вправе само избрать ту или иную организационную модель местного самоуправления. Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает на уровне каждого муниципального обра-

зования лишь обязательное наличие главы данного образования, выборного представительного органа местной власти, а также контрольно-ревизионного органа.

**7. Гласность деятельности органов местного самоуправления.** Данный принцип предполагает необходимость открытости в деятельности органов местного самоуправления. На практике он реализуется следующим образом:

1) органы местного самоуправления информируют население о заседаниях представительного органа, о вопросах, решениях, обсуждаемых выборными и другими органами местного самоуправления;

2) органы местного самоуправления доводят принимаемые ими решения до сведения населения. Нормативные правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления обязательно публикуются в официальном органе местной печати (районная газета). Кроме того, органы и должностные лица местного самоуправления обеспечивают каждому жителю возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина;

3) информация о деятельности органов местного самоуправления доводится до населения с помощью таких процедур, как: отчеты депутатов и выборных должностных лиц перед населением, их встречи с избирателями, выступление в СМИ, организация «горячих» телефонных линий, когда население может получить необходимую ему информацию, и т. п.;

4) органы местного самоуправления обязаны рассматривать проекты правовых актов по вопросам местного значения, внесенные населением, на открытые заседания с участием представителей населения. Результаты рассмотрения должны быть официально опубликованы. Наиболее важные проекты решений по вопросам местного значения (например, проект устава муниципального образования) публикуются для их всеобщего обсуждения.

**8. Государственная гарантия местного самоуправления.** Государство признает, гарантирует и защищает МСУ. Оно создает необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления, оказывает содействие населению в осуществлении права на МСУ путем:

1) материально-финансового обеспечения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также компенсации дополнительных расходов, связанных с решениями, принятыми органами государственной власти;

2) признания и защиты Конституцией муниципальной собственности наряду с другими формами собственности;

3) органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов обеспечивают муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов.

Перечень изложенных выше принципов не является раз и навсегда установленным. По мере демократизации, развития существующих и появления новых результативных форм и механизмов местного самоуправления состав и содержание принципов его организации будет меняться.

Во исполнение федеральных конституционно-правовых принципов и норм о местном самоуправлении в каждом субъекте РФ формируется правовая база, включающая: законы субъекта РФ, постановления и распоряжения главы региона, постановления законодательного представительного органа государственной власти субъекта РФ, постановления и распоряжения органов исполнительной власти субъекта РФ и др.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ [36, ст. 6] **органы государственной власти субъектов РФ** в сфере местного самоуправления издают **нормативные правовые акты** по вопросам:

- организации местного самоуправления на территории субъекта РФ;

- регулирования прав, обязанностей и ответственности органов власти и должностных лиц субъектов РФ в области местного самоуправления;

- регулирования прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления (по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также в рамках исключительной компетенции субъекта РФ);

- регулирования прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении

ими отдельных государственных полномочий, переданных субъектом РФ в соответствии с законом.

На практике органы государственной власти субъектов РФ в сфере местного самоуправления издают акты, касающиеся: определения порядка подготовки и проведения местного референдума; установления в соответствии с федеральным законом гарантии избирательных прав граждан, подготовки, проведения и подведения итогов муниципальных выборов; установления порядка голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; установления наименования представительного органа, главы местной администрации муниципального образования; регулирования в соответствии с федеральным законом муниципальной службы и др.

Таким образом, конкретизация норм Конституции и Федерального закона № 131-ФЗ осуществляется на региональном уровне России.

По оценкам экспертов, на сегодняшний день в каждом субъекте РФ действует от тысячи до полутора тысяч нормативных правовых актов регионального и местного уровня, касающихся отдельных вопросов организации и деятельности местного самоуправления на территории.

**Муниципальные правовые акты** принимаются по вопросам местного значения непосредственно населением муниципальных образований либо органами и должностными лицами местного самоуправления. Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает следующую иерархию муниципальных правовых актов по степени убывания юридической силы:

1) устав муниципального образования и решения, принятые по результатам местного референдума (схода населения);

2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;

3) правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

**Устав муниципального образования** – это нормативный правовой акт, в котором в соответствии с федеральным законодатель-

ством и законодательством субъекта РФ закреплены основные положения об организации местного самоуправления в муниципальном образовании. Уставом городское, сельское или иное поселение закрепляет свой статус муниципального образования (определяет предметы ведения, компетенцию органов местного самоуправления, порядок и механизмы реализации гражданами, местными сообществами права на МСУ).

Типовая *структура устава муниципального образования* РФ содержит нормы, в которых определяются:

- 1) наименование муниципального образования;
- 2) перечень вопросов местного значения;
- 3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;
- 4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- 5) наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;
- 6) виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;
- 7) срок, основания и порядок прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов и должностных лиц местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления;
- 8) виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов (в том числе основания и процедура отзыва населением выборных должностных лиц, досрочного прекращения полномочий выборных органов и должностных лиц местного самоуправления);
- 9) порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением в соответствии с Бюджетным кодексом РФ [56];
- 10) порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.



Уставом также могут регулироваться и иные вопросы организации местного самоуправления. Проект устава, а также порядок учета предложений по его изменению или дополнению и порядок участия граждан в обсуждении устава подлежат официальному опубликованию (обнародованию) не менее чем за 30 дней до даты рассмотрения вопроса о принятии устава.

Устав муниципального образования принимается квалифицированным большинством голосов депутатов представительного органа либо большинством голосов населения на сходе (если численность населения муниципального образования не превышает 100 чел. (или 100-300 чел., если не избирают представительный орган)), подлежит обязательной государственной регистрации и вступает в юридическую силу с момента его официального опубликования.

Устав является базой для правотворческой деятельности органов местного самоуправления, которые, исходя из его положений, осуществляют более детальную регламентацию муниципальных отношений.

Глава и председатель представительного органа муниципального образования по вопросам своей деятельности издают **постановления и распоряжения**. Коллективными муниципальными правовыми актами являются **решения**, принимаемые местным представительным органом или гражданами.

В спектре муниципальных актов особо выделяются те, которые необходимы для исполнения решения, принятого гражданами на местном референдуме. Подготовка и опубликование таких актов находится в компетенции представительного органа или главы муниципального образования. Срок подготовки и принятия (издания) муниципального акта во исполнение решения местного референдума не должен превышать трех месяцев. Нарушение этого срока является основанием для досрочного прекращения полномочий главы или представительного органа местного самоуправления.

**Субъектами правотворческой инициативы на местном уровне** выступают: депутаты представительного органа муниципального образования, Глава муниципального образования, иные выборные местные органы, Глава местной администрации, органы территориального общественного самоуправления, инициативные группы граждан. Федеральный закон № 131-ФЗ оставляет этот пе-

речень открытым, позволяя его конкретизировать на уровне каждого муниципального образования.

Нормативные муниципальные правовые акты в обязательном порядке заносятся в регистр одноименных актов субъекта РФ. Региональные регистры, в свою очередь, образуют единый федеральный регистр нормативных муниципальных актов РФ.

Таким образом, в действующем российском законодательстве прослеживается «мягкий» подход к регулированию вопросов местного самоуправления, что соответствует традициям и рекомендациям современного демократического мирового сообщества.

### **4.3 Модели организации местного самоуправления**

Каждый из принципов местного самоуправления реализуется в той мере, в какой это позволяют и поддерживают обычаи жизнедеятельности местного сообщества, режим и механизмы взаимодействия государства с местной властью и населением.

В зависимости от соотношения этих факторов различают *англосаксонскую, континентальную, смешанную и советскую модели местного самоуправления*. При этом ни одна из них не может раскрыть всего многообразия национальных традиций, обычаев местных сообществ, а также специфики их взаимодействия с государственной властью. Все модели местного самоуправления являются «неполными», поскольку описывают лишь доминирующие тенденции самоорганизации населения.

#### **Англосаксонская модель**

Исторические традиции англосаксонской модели организации местного самоуправления берут свое начало из практики жизнедеятельности местных общин и приходов, городов. Эти самоуправляемые единицы стали не просто низовыми, а первичными звеньями государственного управления в Англии и странах со схожим типом формирования государственности «снизу».

Начиная с XI в. (царствование Вильгельма Завоевателя) самоуправляющимся английским общинам была предоставлена широкая автономия не только в исполнении предписаний королевской власти, но и в собственном нормотворчестве, а также в политическом управлении местными делами. Общинам вверялись многие направ-

ления и полномочия управленческой деятельности вплоть до осуществления судебно-полицейских функций.

Характерные черты англосаксонской группы местного самоуправления состоят в следующем:

1. **Отсутствие конституционного статуса местных органов власти.** Это связано с особенностями англосаксонской системы права, в соответствии с которой местные власти наделяются полномочиями при помощи специальных нормативных правовых актов, издаваемых парламентом. Таким образом, органы местного самоуправления зависимы не от исполнительной власти, а прежде всего от парламента государства, которым они легитимированы. Единственными ограничителями деятельности органов местного самоуправления на данной территории являются доктрины *inter vires* (функционирование муниципалитета в пределах своей компетенции, закрепленной в позитивной форме ее регламентации) и *ultra vires* (выход муниципалитета за пределы своей компетенции). Государство, таким образом, лишь следит за тем, чтобы нормативно-правовые местные установления не нарушали общенациональное законодательство и не выходили за пределы предписанной им компетенции.

2. В пределах собственной компетенции избираемые населением **местные власти обладают большой политической самостоятельностью.** Прямое подчинение нижестоящих органов местного самоуправления вышестоящим отсутствует. Каждая местная община живет по собственным обычаям и правилам, но в соответствии с общегосударственными нормативными правовыми установлениями.

3. Определяющая роль в управлении местными делами принадлежит не столько органу местного самоуправления в целом, сколько **формируемыми депутатами этого органа профильным комитетам и комиссиям.**

4. Работа органов местного самоуправления **контролируется** не территориальными подразделениями государства, а косвенным путем **через судебную либо налоговую систему.**

5. Население может избирать не только представительные органы местного самоуправления, но и **иных должностных лиц в соответствии с местными традициями.** (Например, в США мест-

ные жители избирают своего шерифа, муниципального казначея, коронера и некоторых других функционеров.).

6. Несмотря на отсутствие патернализма во взаимоотношениях центральных и местных органов власти, *несоблюдение либо нарушение законодательства местными органами и должностными лицами карается по результатам судебного разбирательства весьма жестко*. В качестве таких санкций могут выступать: арест муниципальных депутатов или чиновников, тюремное заключение, роспуск данного муниципального совета на определенный срок либо навсегда.

Странами с англосаксонскими традициями местного самоуправления считаются Великобритания, Ирландия, Канада, Австралия, Новая Зеландия и с некоторыми оговорками США.

### **Континентальная модель**

Эта модель местного самоуправления отличается большей степенью государственного вмешательства в деятельность местных органов. Таковую модель предпочитает сегодня большинство государств, в том числе большинство стран Западной Европы (исключая ФРГ), франкоязычные страны Африки, страны Латинской Америки и Ближнего Востока. Родиной континентальной модели местного самоуправления признана Франция.

Статус, функции и полномочия органов местного самоуправления устанавливаются в нормативных правовых актах.

На родине континентальной модели – Франции – все вопросы статуса и деятельности коммун (первичных ячеек местного самоуправления) детально регламентированы в специализированном Кодексе, который систематизировал все нормы национального муниципального права.

Для континентальной модели местного самоуправления характерен дуализм (сосуществование и взаимодействие) прямого государственного администрирования с местным самоуправлением на конкретных территориях.

Государственные должностные лица осуществляют надзор за деятельностью представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, а также выполняют некоторые иные значимые функции. В перечень полномочий чиновников входит, например, право приостановить решения органа местного самоуправления, обратиться к центральным органам госу-

дарства с предложением о смещении мэра либо роспуске коллегиального органа, а также подать жалобу в специальный административный суд на деятельность органа самоуправления.

Континентальную модель организации местного самоуправления обычно выбирают государства, устойчиво тяготеющие к централизации.

Так, во Франции выделяются два уровня публичной власти (государственный и местный) и четыре уровня административно-территориального управления: общегосударственный, региональный, уровень департаментов и коммун. МСУ сосуществует с государственным управлением на уровне *коммун и департаментов (заморских территорий)*. Все перечисленные территориальные коллективы управляются выборными советами, имеют статус юридических лиц. *Регион* является территориальным образованием, которое включает от двух до восьми департаментов. Регионы и департаменты имеют двойной статус: с одной стороны, они являются местными коллективами, так как управляются выборными советами, с другой – частями административно-территориального управления, которые возглавляются префектом региона. Французские департаменты, в свою очередь, делятся на округа. *Округ* не относится к числу местных коллективов, а является административно-территориальной единицей, возглавляемой супрефектом. В рамках своих полномочий супрефект как официальный представитель государства стоит ближе всех к населению и органам местного самоуправления коммун. Также не относится к числу местных сообществ *кантон*, который образуется для обеспечения большего удобства в управлении государственными делами на местном уровне: проведения избирательных кампаний, нотариального, судебного, жандармского обеспечения жизнедеятельности граждан. В состав кантона входит несколько *коммун*. От каждого кантона в выборный орган департамента (генеральный совет) избирается один генеральный советник. Наконец *коммуна* является исключительно местным коллективом, которым руководит избираемый муниципальный совет, возглавляемый мэром.

Для данной модели характерна соподчиненность органов местного самоуправления различных уровней. Например, в Италии области, имеющие представительные органы, следят за тем, чтобы правовые акты нижестоящих самоуправляющихся единиц, входя-

щих в область (коммуны, провинции и т. д.), не противоречили действующему законодательству, а также определяют стратегию развития данных территориальных единиц, распределяют между ними бюджетные средства.

Континентальная модель управления предусматривает участие местных органов в формировании общегосударственной власти. Так, муниципалитеты Франции участвуют в выборах общенационального Сената, поскольку их делегаты представляют большую часть коллегий, сформированных по принципу выборщиков.

Континентальная система местного самоуправления обеспечивает необходимую для государства централизацию, особенно в условиях незрелости у населения политической и правовой культуры.

### **Смешанная модель**

Данная модель местного самоуправления укоренилась в ФРГ, Австрии и Японии. Она является гибридом англосаксонской и континентальной. При этом данная модель имеет и существенную специфику.

МСУ автономно от государственного, однако государство активно поддерживает и стимулирует самоорганизацию граждан на местах.

К примеру. Конституция ФРГ гласит, что в землях, округах, общинах население должно иметь представительство, созданное всеобщими, прямыми, свободными, равными и тайными выборами. Наряду с этим федеральные земли обязаны поддерживать входящие в них территории в их стремлении к самоуправлению и самостоятельному развитию, а также осуществлять выравнивание и консолидацию местных территориальных образований.

Основы статуса местного самоуправления закреплены в конституции страны, но детальная регламентация компетенции местных общин содержится в региональном законодательстве.

Общинам предоставлено право решать в рамках закона и под свою ответственность все дела местного сообщества.

Распространена практика передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, что сопровождается соответствующим финансовым, материально-техническим обеспечением.

В ФРГ единицами местного самоуправления являются *общины* (численностью до 20 тыс. жителей), *города со статусом общин*

(от 20 тыс. до 100 тыс. жителей) и **крупные города** (свыше 100 тыс. жителей). Каждая община имеет коллегиальный (совет) и единственный (бургомистр) орган самоуправления. Общины объединяются в районы, а **районы** – в **округа**, в которых нет представительных органов. Каждым округом управляет президент, назначаемый правительствами федеральных земель. Особый федеральный правовой статус в стране имеют также три города – Берлин, Гамбург, Бремен. Всего в ФРГ (при общем населении страны 82 млн. чел.) функционирует 13 854 общины (включая 82 крупных города) и 323 района.

С учетом особенностей и специфики стран выделяют до десятка организационно-правовых форм. На основании изучения мирового опыта можно предположить пять основных моделей местного самоуправления, которые схематично можно изобразить следующим образом:

**1. Форма «сильный совет – слабый мэр»** характеризуется ограничением прав мэра по координации деятельности исполнительных органов и контролю за их деятельностью. За мэром закрепляется в основном представительские и оперативно-представительские функции. Совет обладает большим объемом прав в сфере управления, в хозяйственных и финансовых вопросах и особенно в вопросах назначения на должность.

**2. Форма «сильный мэр – слабый совет».** Для этой формы характерно избрание исполнительного органа (мэра) непосредственно населением, что предопределяет его весомые позиции по отношению к представительному органу. Мэр самостоятельно решает многие текущие вопросы и обладает правом отлагательного вето на решения совета, которое может быть преодолено только квалифицированным большинством голосов последовательно.

**3. Форма «совет – управляющий»** отражает стремление «к очищению городской политики» и устранению коррупции, неэффективного и авторитарного управления. Управляющий представляет собой политически нейтральную фигуру, профессионала в сфере общественного управления. Назначается на должность и увольняется советом, который выбирается населением. Недостатком этой модели является невозможность или затрудненность влияния на политику, проводимую управляющим.

Основные обязанности «сити-менеджера» сводятся к следующему:

- координировать и контролировать деятельность всех отделов и управлений, назначать их руководителей;
- готовить и представлять на утверждение совета годовой бюджет муниципалитета;
- контролировать исполнение решений совета;
- представлять рекомендации по вопросам, требующим решения совета.

Форма управления «совет – управляющий» продемонстрировала свою жизнеспособность. В настоящее время многие американские органы муниципального управления идут по этому пути.

**4. «Комиссионная» форма.** Комиссия образуется из выбранных лиц – уполномоченных, каждый из которых управляет каким-либо отделом городского Правительства. В этой модели не предполагается наличие высшего должностного лица (мэра). С одной стороны, достоинство этой модели является отсутствие разделение властей, которое приводит к замедлению принятия решений. С другой стороны «комиссионная» форма управления резко критикуется специалистами, утверждающими, что поскольку она не позволяет провести принцип разделения властей, она недемократична.

**5. Комбинированная форма.** Управляющий или главный администратор подчиняется мэру, а не совету. Наличие специалиста – управляющего обеспечивает профессионализм, а избиратели имеют возможность прямого влияния на городскую политику, поскольку, голосуя «за» или «против» мэра, который назначает или снимает управляющего, они тем самым голосуют за сохранение или замену администрации муниципального образования.

Наряду с вышеназванными видами существовала и с некоторыми оговорками существует **советская модель** местного самоуправления. Ее существенными характеристиками являются следующие:

1. Декларирование полновластия представительных органов (советов) на определенной территории при второстепенной роли исполнительно власти.

2. Отсутствие четких нормативно-правовых основ деятельности органов местного самоуправления, опора их деятельности на социалистическую целесообразность и политическую инициативу масс.

3. Многочисленность местных советов.



4. Формирование выборных органов преимущественно по производственному принципу: па фабриках, заводах, военных частях, сельских сходах.

5. Подотчетность членов советов народу, который в любой момент мог лишить своего избранника мандата.

6. Высокая степень идеологизации местного самоуправления, когда его деятельность подчиняется не только нормативным актам, но и решениям и планам руководящей партии.

7. Прогрессирующий формализм самоуправления, поскольку по мере развития социалистической государственности реальные полномочия концентрируются в руках исполнительной власти государства.

8. Фактическая подконтрольность советов вышестоящим органам исполнительной власти.

В соответствии с Конституцией СССР 1977 г. решения, принимаемые местными выборными органами, в ряде случаев могли быть отменены вышестоящими исполкомами или соответствующими советами.

Ярким примером организации местного самоуправления по советской модели являются СССР в прошлом и КНДР в настоящее время. В этой модели МСУ, изначально учрежденное как власть народных масс, постепенно превращалось в один из инструментов партийно-бюрократического воздействия «сверху», в то же время являясь демократической декорацией социализма.

Современная России, которая «вышла из СССР» формирование местного самоуправления как публичного института еще далеко не завершила.

Вплоть до принятия Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ российские регионы демонстрировали различные примеры местной самоорганизации. Так, в большинстве субъектов МСУ осуществлялась на уровне районов и крупных городов. В некоторых, например в Новосибирской области, только на уровне сел и поселков. В Алтайском крае и ряде других субъектов действовала двухуровневая модель местного самоуправления, т. е. и в селах, и в районах существовали органы местной власти. А в нескольких субъектах РФ органы местного самоуправления так и не были созданы (например, Татарстан).

После принятия Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ российское МСУ в некоторой степени унифицировалось, совместив черты англосаксонской и (в меньшей мере) смешанной моделей.

#### **4.4 Территориальные основы организации местного самоуправления в Российской Федерации**

МСУ в соответствии с действующим федеральным законодательством осуществляется на всей территории России. Однако проблематика типологизации российского муниципального пространства была решена в постсоветской России только в результате принятия Федерального закона № 131-ФЗ.

Данный закон впервые четко конкретизировал нормы Конституции РФ, которая определяет, что территориальными единицами российского местного самоуправления являются городские и сельские поселения, и в то же время указывает, что МСУ осуществляется и на других территориях.

В целях унификации муниципального пространства Российской Федерации Федеральный закон № 131-ФЗ не только установил исчерпывающий перечень муниципальных образований, но и четко разграничил муниципальные образования России по критериям:

1) численность и плотность населения муниципального образования;

2) уровень урбанизации, развитие жилищно-коммунального хозяйства, транспортной инфраструктуры, местные традиции и обычаи жизнедеятельности и т. д.

Классифицируя муниципальные образования по изложенным критериям, можно выделить городские и сельские поселения, межселенные территории, внутригородские территории городов федерального значения.

**Городское поселение** – это тип муниципального образования, в которое могут входить один город или один поселок, а также (в соответствии с генеральным планом городского поселения) территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями).

**Сельское поселение** – такой тип поселения, куда входят, как правило, несколько сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, аулов, кишлаков и т. д.). Численность населения сельского поселения варьируется в диапазоне от нескольких тысяч до 20 тыс. чел. Территория сельского поселения включает обычно один сельский населенный пункт с численностью населения более 1000 чел. (для территории с высокой плотностью населения – более 3000 чел.) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 чел. каждый (для территории с высокой плотностью населения – менее 3000 чел. каждый).

Границы сельского поселения устанавливаются с учетом того, что каждый его житель сможет в течение одного рабочего дня пешком добраться до административного центра и обратно. Исключения составляют территории с низкой плотностью. Низкой в Российской Федерации является такая плотность населения, которая более чем в три раза ниже средней плотности сельского населения, т. е. 8,4 чел. на квадратный метр. Соответственно, высокой считается плотность населения, в три раза превышающая средний по стране показатель. Перечень таких субъектов и муниципальных районов Российской Федерации с низкой и высокой плотностью населения в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ утверждается Правительством РФ и может изменяться не чаще одного раза в пять лет.

Помимо городских и сельских муниципальных образований Федеральный закон № 131-ФЗ выделяет межселенные территории. Они характеризуются низкой плотностью населения и не входят в состав территорий городских или сельских поселений. Межселенные территории не могут быть самостоятельными единицами местного самоуправления. Все вопросы местного значения этих территорий решаются на уровне муниципального района. В бюджет муниципального района также поступают все доходы межселенных территорий.

Существенно, что в субъектах РФ с низкой плотностью населения численный критерий муниципального образования занижен.

***Внутригородская территория города федерального значения*** представляет собой тип муниципальных образований, который с 2006 г. введен в городах Москве и Санкт-Петербурге (с 2014 г. в г. Севастополе). Данный тип муниципальных образований создан

только в городах федерального значения для того, чтобы обеспечить реализацию права на местное самоуправление жителям этих субъектов РФ.

Сельские и городские типы муниципальных образований составляют низовое звено системы местного самоуправления России. Объединяясь, они образуют *муниципальные районы*, в которые входят и межселенные территории.

Особым статусом обладает *городской округ*. Это городское поселение, которое не входит в состав муниципального района, и не подчиняется ему, осуществляет полномочия поселения и полномочия муниципального района. Городской округ – это муниципальное образование, в состав которого могут входить один город или один поселок, а также территории, которые в соответствии с генеральным планом городского поселения территории предназначены для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры. Статус городского округа присваивается муниципальному образованию законом соответствующего субъекта РФ при наличии у претендента ресурсов (муниципальной собственности, социальной, транспортной и иной инфраструктуры), позволяющих ему самостоятельно решать вопросы жизнеобеспечения местного сообщества на уровне округа.

Таблица 4

Количество муниципальных образований на 01.01.2017

Наименование муниципального образования	РФ	Кемеровская область
Городской округ	515	16
Муниципальный район	1826	18
Городское поселение	1733	22
Сельское поселение	18996	154
Внутригородская территория городов федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь)	235	–

В международной практике местного самоуправления аналогами российских городских округов являются «независимые города» (США, Канада), «внерайонные города» (ФРГ), «города окружного значения» (КНДР). Они получили свой статус в силу особой значимости и традиций городского самоуправления по сравнению с иными территориальными единицами страны.

Муниципальные районы и городские округа обладают сходным статусом, они могут осуществлять отдельные государственные полномочия, переданные им федеральными законами и законами субъектов РФ.

Статус муниципального образования предполагает наделение его соответствующими полномочиями и компетенциями.

*В компетенцию городских и сельских поселений* включены вопросы местного значения, такие как:

1) *финансово-экономические полномочия* (формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, а также бюджетный контроль; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности);

2) полномочия в сфере *обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования*: организация предоставления населению жилищно-коммунальных, транспортных услуг; содержание и ремонт дорог местного значения в границах поселения; создание условий для жилищного строительства на территории поселения, обеспечение жильем нуждающихся в нем малоимущих жителей поселения; создание условий для организации досуга, обеспечение жителей поселения учреждениями культуры; организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов; создание условий для массового отдыха населения и организация обустройства соответствующих рекреационных зон; обеспечение условий для занятия населения физической культурой и спортом, организация соответствующих мероприятий; организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора; организация ритуальных услуг и содержания мест захоронения и др.;

3) полномочия в сфере *обеспечения безопасности и правопорядка в границах муниципального образования*: участие в профилактике терроризма и экстремизма, в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; обеспечение первичных мер пожарной безопасности; мероприятия по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; осуществление муниципального лесного контроля; создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-

спасательных формирований на территории поселения; создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка;

4) полномочия в *сфере культуры, просвещения и искусства*: сохранение, использование и популяризация памятников истории и культуры; создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов;

5) создание *условий для устойчивого развития территории муниципального образования*: содействие в развитии сельскохозяйственного производства, малого и среднего предпринимательства; оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям; противодействие коррупции;

6) полномочия по *реализации прав муниципальной земельной собственности, планированию развития территории и застройки муниципального образования*: утверждение генеральных планов муниципального образования, правил землепользования и застройки, выдача разрешений на строительство, ввод в эксплуатацию и реконструкцию объектов, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования, резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах муниципального образования для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля за использованием земель. Всего таких вопросов местного значения указано 36 [36, ст. 14].

Однако законодатель дал право этим муниципальным образованиям решать и другие вопросы, так называемые факультативные, если это позволяет местный бюджет (не касаясь при этом целевых поступлений). Это, в частности, создание муниципальной пожарной охраны, создание условий для развития туризма, оказание поддержки общественным наблюдательным комиссиям, осуществляющим общественный контроль за обеспечением прав человека и содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания, оказание поддержки общественным объединениям инвалидов, организации проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами, предоставление гражданам жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам найма жилых

помещений жилищного фонда социального использования в соответствии с жилищным законодательством и др. [36, ст. 14.1]. Всего таких вопросов указано 16. На практике ввиду скудности бюджетов поселений их органы самоуправления предпочитают не брать на себя «лишних» функций.

Вместе с тем отдельные вопросы могут быть переданы поселению муниципальным районом, как и поселение передать часть своих полномочий муниципальному району на основании специального соглашения. В этом случае переданные полномочия осуществляются за счет межбюджетных трансфертов (перечислений из бюджета муниципального района в бюджет поселения).

Вопросы местного значения для муниципальных районов и городских округов имеют ту же направленность, что и для поселений, только в более крупном и глубоком масштабе. Помимо аспектов обеспечения жизнедеятельности населения в перечень вопросов местного значения муниципальных районов и городских округов включается:

- организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;
- подготовка мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды;
- организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного и начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, а также дополнительного образования детям (за исключением предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения);
- организация отдыха детей в каникулярное время;
- создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального района в соответствии с территориальной программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи;
- организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
- выдача разрешений на установку рекламных конструкций на территории муниципального района, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных вновь рекламных конструкций на территории муниципального

района в соответствии с Федеральным законом от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» [37].

Органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов вправе брать па себя решение иных вопросов, не отнесенных к их компетенции, за счет собственных средств либо за счет межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ, если такие полномочия передаются по специальному соглашению в соответствии с законодательством.

Кроме вопросов местного значения, органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов могут наделяться *отдельными государственными полномочиями* за счет предоставления местным бюджетам трансфертов из соответствующих бюджетов. Наделение муниципального района либо городского округа государственными полномочиями осуществляется посредством специального федерального закона либо закона субъекта РФ. Федеральные или региональные органы государственной власти контролируют осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также расходование бюджетных средств на их реализацию.

#### **4.5 Организационные основы местного самоуправления**

Вопросам организации местного самоуправления Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ уделяет пристальное внимание. Закон существенно конкретизирует норму Конституции РФ о том, что «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно».

Предшественник действующего федерального закона № 131-ФЗ закреплял в качестве обязательного структурного элемента местного самоуправления лишь наличие представительного органа муниципального образования. Это стимулировало творчество российских субъектов местного самоуправления в вопросах определения структуры и системы органов, определения их компетенции и механизма взаимодействия. В ходе анализа регионального опыта определялось множество модификаций организации местного самоуправления в российских регионах.



В соответствии с законом № 131 [36, ст. 34] структуру органов местного самоуправления, определяемую уставом муниципального образования, составляют следующие органы и должностные лица:

- 1) представительный орган муниципального образования;
- 2) Глава муниципального образования;
- 3) местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);
- 4) контрольно-счетный орган муниципального образования;
- 5) иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Представительный орган муниципального образования, Глава муниципального образования и местная администрация учреждаются в муниципальном образовании обязательно. Наличие и структура иных органов местного самоуправления может определяться необходимостью, местными традициями и обычаями.

Структура вновь образованного муниципального образования устанавливается либо представительным выборным органом, либо (при наличии соответствующей инициативы граждан) на местном референдуме. Он проводится в случае, если в течение одного месяца со дня вступления в силу закона субъекта РФ о создании данного муниципального образования местные жители обратятся в установленном порядке с соответствующей просьбой. Инициативная группа собирает подписи в поддержку о проведении референдума в количестве не менее 3 % от общего числа местных жителей. После этого формируется муниципальная избирательная комиссия, которая и проводит местный референдум в соответствии с «профильным» федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ [21].

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования.

### 4.5.1 Представительный орган муниципального образования

Это выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.

Состав представительного органа муниципального образования определяется исходя из численности местного населения [36, ст. 35]. Устанавливается нижний предел численности депутатов представительного органа, исходя из численности населения муниципального образования:

Таблица 5

Минимальная численность муниципальных депутатов

Численность жителей	Численность депутатов
Менее 1 тыс. чел.	7
От 1 до 10 тыс. чел.	10
От 10 до 30 тыс. чел.	15
От 30 до 100 тыс. чел.	20
От 100 до 500 тыс. чел.	25
Свыше 500 тыс. чел.	35

При этом в муниципальном районе численность депутатов не может быть менее 15; число депутатов представительного органа местного самоуправления внутригородской территории города федерального значения не может быть менее 10 чел. Верхние пределы численности депутатов закон не ограничивает.

Численность представительных органов местного самоуправления в мире существенно различается и зависит в основном от численности местных избирателей. Так, во Франции количество членов муниципальных советов может составлять от девяти (в коммунах с населением менее 100 чел.) до 69 (в коммунах с населением более 300 тыс. чел.). В США преобладают муниципальные советы численностью 6-12 чел. В Японии состав местных советов довольно многочислен: 40-120 членов в ассамблеях префектур и 12-100 членов в муниципальных ассамблеях.

Депутаты представительного органа местного самоуправления **поселения** избираются населением в ходе муниципальных выборов. Так, на муниципальных выборах 18 сентября 2017 г. в г. Кемерово

было избрано 36 депутатов Кемеровского городского совета народных депутатов.

Представительные органы местного самоуправления муниципального района могут формироваться по двум вариантам:

1) избираться на муниципальных выборах. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать двух пятых от установленной численности представительного органа муниципального района;

2) путем представительства в представительных органах местного самоуправления поселений, входящих в муниципальный район. В этом случае в представительный орган попадают все главы поселений, входящих в район, а также депутаты поселенческих представительных органах местного самоуправления. Последние избираются советами поселений из своего состава в соответствии с равной нормой представительства (независимо от численности населения поселений).

Если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 чел., представительный орган не формируется, а его функции реализует сход граждан.

Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои функции, если в его состав избрано не менее двух третей от установленной законом минимальной численности депутатов. Заседания представительного органа местного самоуправления проводятся не реже, чем один раз в три месяца. Эти заседания правомочны, если на них присутствует не менее 50 % депутатов.

Федеральный закон № 131-ФЗ делит полномочия представительного органа местного самоуправления на исключительную компетенцию и иные полномочия. Исчерпывающий перечень *вопросов исключительной компетенции*, которые ни при каких обстоятельствах нельзя изъять у *представительных органов*, включает:

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

2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

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

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

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

6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;

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

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

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

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

Представительные органы местного самоуправления также могут наделяться иными полномочиями в соответствии с «профильными» федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъекта РФ, уставом муниципального образования.

Организацию деятельности представительного органа в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет его Глава или избираемый из числа депутатов председатель.

*Структура представительных органов муниципальных образований* представлена депутатскими фракциями, комитетами и комиссиями. Депутат не имеет права менять своих партийных предпочтений, он принадлежит только одной фракции и не может выйти из нее. Выход депутата из фракции автоматически влечет сложение его депутатских полномочий. Комитеты и комиссии формируются, как правило, в представительных органах местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по определенным направлениям деятельности депутатов. Расходы на содержание муниципальных представительных органов местного самоуправления предусмотрены отдельной строкой местного бюджета.

Полномочия представительного органа местного самоуправления могут быть прекращены в следующих случаях:

- самороспуск представительного органа местного самоуправления;

- вступление в силу решения верховного суда субъекта РФ о неправомерности данного состава совета депутатов (в том числе и в связи со сложением депутатами своих полномочий);

- преобразование данного муниципального образования либо его упразднение в законном порядке;

- утрата поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением в городской округ;

- увеличение численности избирателей муниципального образования на 25 % в связи с изменением границ муниципального образования.

Помимо указанных случаев предусматривается ответственность местного представительного органа перед государством (региональной властью) и перед населением.

***Роспуск представительного органа муниципального образования главой субъекта РФ*** предусмотрен в следующих случаях:

- если суд установил, что представительный орган местного самоуправления принял нормативный правовой акт, противоречащий законодательству высшей юридической силы (в том числе уставу муниципального образования), суд установил факт этого нарушения, а представительный орган местного самоуправления в течение трех месяцев со дня вступления решения суда в законную силу (либо в течение иного предусмотренного судом срока) не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий акт;

- соответствующий суд определил, что избранный в правомочном составе местный представительный орган в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания;

- соответствующий суд установил, что вновь избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания.

В указанных случаях Глава субъекта РФ в течение определенного срока после вступления в силу соответствующего решения суда (от 1 до 3 месяцев) вносит в парламент субъекта РФ проект закона о роспуске представительного органа муниципального образования. Полномочия представительного органа местного самоуправле-

ния прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта РФ о ее роспуске. Данный закон может быть обжалован в судебном порядке.

**Ответственность представительного органа муниципального образования перед населением** реализуется посредством отзыва жителями депутатов этого органа. Отзыв главы депутатов осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 131-ФЗ, законодательством субъекта РФ о местном референдуме, уставом муниципального образования.

Основания для отзыва депутатов устанавливаются уставом муниципального образования. Таковыми могут быть только конкретные противоправные решения или действия (бездействие) главы в случае их подтверждения в судебном порядке. Прописанная в уставе процедура отзыва депутатов должна обязательно предусматривать возможность дачи избранными народом объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Депутат считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

Важной оговоркой законодательства является то, что избиратели могут отозвать только депутата представительного органа местного самоуправления, сформированного исключительно по мажоритарной избирательной системе. Если хотя бы часть депутатов избрана в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не применяется. Такое законодательное требование делает механизм отзыва депутатов в РФ фиктивным публично-правовым институтом.

#### **4.5.2 Глава муниципального образования**

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ Глава муниципального образования обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ.

Также Глава муниципального образования:

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

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

В пределах своих полномочий Глава муниципального образования издает **распоряжения** – нормативные правовые акты.

Также Глава муниципального образования вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа местного самоуправления.

Глава муниципального образования по своему статусу является выборным должностным лицом местного самоуправления, соответственно, на него не распространяются нормы Федерального закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [38]. Однако Глава муниципального образования несет ответственность в рамках действующего законодательства. Он должен соблюдать ограничения и **запреты и исполнять обязанности**, которые установлены Федеральным законом «О противодействии коррупции» [39]. В частности, Глава муниципального образования не вправе:

- 1) замещать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления;

- 2) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении хозяйствующими субъектами независимо от их организационно-правовых форм;

- 3) осуществлять другую оплачиваемую деятельность, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом данная деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства (если иное не предусмотрено законодательством РФ или соответствующими договорами);

- 4) быть поверенным или иным представителем по делам третьих лиц в органах государственной власти и органах местного самоуправления, если иное не предусмотрено федеральными законами;

5) использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные только для служебной деятельности;

6) получать гонорары за публикации и выступления в качестве должностного лица муниципального образования;

7) получать в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не предусмотренные законодательством РФ вознаграждения и подарки от физических и юридических лиц. Подарки, полученные в связи с официальными мероприятиями, признаются собственностью муниципального образования и перелаются по акту в соответствующий муниципальный орган. Затем Глава муниципального образования может выкупить подарок в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами РФ;

8) принимать вопреки установленному порядку почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия (за исключением научных и спортивных) иностранных государств, международных организаций, политических партий, иных общественных объединений и других организаций;

9) выезжать в служебные командировки за пределы Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных поездок;

10) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений (если иное не предусмотрено законодательством РФ или иными официальными договоренностями);

11) разглашать или использовать в целях, не связанных с выполнением служебных обязанностей, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, ставшие ему известными в связи с выполнением служебных обязанностей.

Глава муниципального образования обязан представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в порядке, установленном нормативными правовыми актами РФ.



В случае если владение главой муниципального образования ценными бумагами, акциями приводит или может привести к конфликту интересов, Глава обязан передать принадлежащие ему ценности в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством РФ.

За нарушение запретов, ограничений и обязательств Глава муниципального образования несет **юридическую и политическую ответственность перед судом, представительным органом местного самоуправления, главой субъекта РФ и населением.**

К формам **контроля** за главой муниципального образования **со стороны представительного органа местного самоуправления** относятся:

1) предоставление главой муниципального образования ежегодных отчетов о результатах своей деятельности, а в случае если Глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления;

2) отставка главы представительного органа местного самоуправления по инициативе депутатов либо по инициативе главы субъекта РФ. В этом случае группа депутатов численностью не менее одной трети от количества местных парламентариев обращается с соответствующей инициативой к коллегам. Данное обращение вносится с проектом решения совета депутатов об удалении главы муниципального образования в отставку. О выдвижении данной инициативы обязательно уведомляются Глава муниципального образования и Глава субъекта РФ на следующий день после выдвижения обвинения.

Основаниями для отставки главы представительного органа местного самоуправления служат:

1) решение, действие либо бездействие главы муниципального образования, которое привело к возникновению просроченной задолженности муниципального образования по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, превышающей 30 % собственных доходов бюджета, и (или) просроченной задолженности муниципального образования по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающей 40 % бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году;

2) ситуация, если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение законодательства, установленные соответствующим судом;

3) неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий главы муниципального образования, а также обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;

4) неудовлетворительная оценка деятельности главы местным советом депутатов по результатам его ежегодного отчета, данная два раза подряд;

5) несоблюдение ограничений и запретов и неисполнение обязанностей, которые установлены Федеральным законом «О противодействии коррупции» [39], в частности:

- ситуация, когда главе муниципального образования стало известно о возникновении у подчиненного ему лица личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и он не принял мер по предотвращению и (или) урегулированию данного конфликта;

- непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого Глава муниципального образования является;

- нарушение некоторых запретов, ограничений и обязательств (непредставление сведений о доходах, осуществление предпринимательской деятельности, участие на платной основе в управлении коммерческой организацией, вхождение в органы управления иностранной некоммерческой неправительственной организации).

При рассмотрении депутатами инициативы о снятии главы муниципального образования с должности учитывается мнение главы субъекта РФ. В случае если существо обвинения касается вопросов взаимодействия местного самоуправления и регионального государственного управления (осуществление отдельных государственных полномочий муниципальным образованием, возникновение просроченной бюджетной задолженности либо нецелевое расходование субсидий из регионального бюджета по вине главы муниципального образования), решение совета депутатов об отставке

главы муниципального образования может быть принято только с участием главы субъекта РФ. Последний вносит в местный совет депутатов обращение, содержащее инициативу об отставке главы муниципального образования. Об этой инициативе незамедлительно уведомляется Глава муниципального образования. Совет депутатов рассматривает инициативное обращение своих коллег или главы субъекта РФ в течение одного месяца со времени внесения соответствующих обращений. Решение об отставке главы муниципального образования принимается квалифицированным большинством голосов депутатов. В случае если Глава муниципального образования одновременно возглавляет и совет депутатов, на заседании, посвященном рассмотрению вопроса о снятии главы с должности председательствует другой депутат, избранный коллегами из состава представительного органа местного самоуправления.

Процедура снятия главы муниципального образования с должности обязательно предусматривает право его ознакомления с соответствующим обращением депутатов либо главы субъекта РФ, а также проектами соответствующего решения. Кроме того, главе муниципального образования предоставляется возможность дать депутатам объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для удаления в отставку. В случае несогласия главы с решением совета депутатов он может в письменном виде изложить особое мнение по данному вопросу.

Решение представительного органа местного самоуправления об отставке главы муниципального образования официально публикуется (обнародуется) в течение пяти дней с момента его принятия. Также опубликованию подлежит особое мнение главы муниципального образования (если оно выражено в письменном виде).

В том случае если инициатива депутатов либо главы субъекта РФ об отставке главы муниципального образования отклонена местным представительным органом, данный вопрос может быть вынесен на повторное рассмотрение представительным органом местного самоуправления не ранее чем через два месяца со дня отклонения ею отставки главы муниципального образования.

Помимо ответственности перед местным советом депутатов российский законодатель предусмотрел механизм *ответственности главы муниципального образования перед главой субъекта*

**РФ.** Последний правомочен принять правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования в случае:

1) издания главой нормативного правового акта, противоречащего российскому законодательству и уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а Глава муниципального образования в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению судебного решения;

2) совершения главой муниципального образования действий (в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера), влекущих:

- нарушение прав и свобод человека и гражданина;
- угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, ее национальной безопасности и обороноспособности, единству правового и экономического пространства;
- нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ.

Если Глава муниципального образования не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда об установленных нарушениях, Глава субъекта РФ должен издать правовой акт об отрешении главы муниципального образования в срок от одного до шести месяцев после вступления в силу последнего решения суда, подтверждающего бездействие главы муниципального образования по устранению своего противоправного деяния.

Глава муниципального образования, в отношении которого главой субъекта РФ был издан правовой акт об отрешении от должности, вправе обжаловать решение в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования. В свою очередь, суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

**Ответственность главы муниципального образования перед местным населением** реализуется посредством отзыва жителями главы администрации. Процедура и основания отзыва аналогичны механизму отзыва избирателями депутата местного представительного органа.

Помимо случаев наступления политической и юридической ответственности, полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случаях:

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 4) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 5) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 6) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 7) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства – участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;
- 8) установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;
- 9) изменения порядка формирования представительного органа муниципального района, преобразования муниципального образования, его упразднения, перемены статуса;
- 10) увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 %, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

В случаях досрочного ухода главы муниципального образования со своего поста его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления, определяемое в соответствии с уставом муниципального образования. Это может быть заместитель главы муниципального образования, председатель представительного органа местного самоуправления и т. д.

Выборы нового главы муниципального образования проводятся в соответствии с законодательством об избирательном праве граждан.

На практике статус главы муниципального образования, порядок реализации его функций во многом зависят от той *модели организации местного самоуправления*, которая реализована в данном муниципальном образовании.

Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает четыре модели организации местного самоуправления в зависимости от порядка избрания и статуса главы муниципального образования:

1. Глава муниципального образования избирается населением и возглавляет местную администрацию. Работу представительного органа организует председатель, избираемый из числа депутатов.

2. Глава муниципального образования избирается населением и возглавляет представительный орган местного самоуправления. Руководство местной администрации возлагается на управляющего (менеджера-сити), нанимаемого по контракту на конкурсной основе.

3. Глава муниципального образования избирается из состава представительного органа местного самоуправления, а местную администрацию возглавляет управляющий (менеджер-сити), нанимаемый по контракту на конкурсной основе.

4. В сельских поселениях Глава муниципального образования может независимо от способа его избрания возглавляет и местную администрацию, и представительный орган. В сельских поселениях с численностью менее 100 человек (в связи с новыми изменениями такое решение могут принять жители муниципального образования с численностью от 100 до 300 человек) Глава муниципального образования является главой местной администрации и избирается населением, а функции представительного органа осуществляются сходом граждан.

В большинстве российских муниципальных образований реализована первая из рассмотренных модель организации местного самоуправления. Совмещение главой муниципального образования функций главы администрации показало наибольшую практическую эффективность при осуществлении местной власти. В последнее время заметно активизация использование второй модели.

### 4.5.3 Администрация муниципального образования как исполнительно-распорядительный орган

Администрация муниципального образования является третьим обязательным компонентом структуры органов местного самоуправления в России. Местная администрация имеет статус исполнительно-распорядительного органа муниципального образования и реализует *две группы полномочий* в сфере:

- 1) решения вопросов местного значения;
- 2) осуществления отдельных государственных вопросов, переданных муниципальному образованию федеральным и (или) региональным законодательством.

В зависимости от реализованной в данном муниципальном образовании организационной модели управления руководителем местной администрации выступает либо Глава муниципального образования (он избирается населением или представительным органом местного самоуправления), либо «сити-менеджер» – лицо, которое назначается на эту должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на срок, определяемый уставом муниципального образования.

Сити-менеджер заключает контракт с главой муниципального образования на срок полномочий, определяемый местным уставом (от двух до пяти лет). Условия контракта утверждаются представительным органом местного самоуправления в части вопросов местного значения, а также профильным законом субъекта РФ в части, касающейся выполнения отдельных государственных полномочий муниципальным образованием. Уставом муниципального образования и законом субъекта РФ могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам-контрактникам на должность главы администрации.

Сити-менеджер подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования. Это выражается:

- в представлении представительным органом местного самоуправления ежегодных отчетов о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования;

- обеспечении осуществления местной администрацией полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ.

В своей деятельности Глава местной администрации должен соблюдать те же ограничения и запреты, исполнять те же обязанности, которые предусмотрены Федеральным законом «О противодействии коррупции» [39] для главы муниципального образования.

Полномочия главы администрации, заключившего контракт, досрочно прекращаются в случае:

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 4) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 5) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 6) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 7) прекращения гражданства Российской Федерации, гражданства иностранного государства – участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства и т. п.;
- 8) призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;
- 9) преобразования или упразднения муниципального образования, утраты его прежнего статуса в связи с его объединением с городским округом;
- 10) увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 %, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом;
- 11) вступления в должность главы муниципального образования, исполняющего полномочия главы местной администрации;
- 12) расторжения контракта по соглашению сторон либо в судебном порядке;



- на основании заявления местного совета депутатов или главы муниципального образования – в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения, а также в связи с несоблюдением ограничений, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции»;

- на основании заявления главы субъекта РФ – в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, а также в связи с несоблюдением ограничений, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции»;

- на основании заявления главы местной администрации – в связи с нарушениями условий контракта органами местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта РФ;

13) отрешения от должности по основаниям и в порядке, предусмотренном для главы муниципального образования.

**Структура местной администрации** утверждается представительным органом местного самоуправления по представлению главы местной администрации. В данную структуру входят общие, отраслевые, функциональные и территориальные органы.

На уровне муниципальных районов и городских округов структура администрации, как правило, представлена и функциональными, и территориальными подразделениями. В городских и сельских поселениях администрация структурируется обычно по функциональному признаку в соответствии с основными сферами ее деятельности.

#### **4.5.4 Контрольно-счетный орган**

Важным элементом структуры местного самоуправления является контрольно-счетный орган, образуемый в соответствии с федеральными законами от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [40], № 131-ФЗ [36], а также региональным законодательством.

Контрольно-счетный орган имеет статус постоянно действующего органа внешнего муниципального финансового контроля; он

формируется представительным органом муниципального образования и подотчетен ему.

Контрольно-счетный орган может являться юридическим лицом. Он организационно и функционально обособлен от остальных органов местного самоуправления. Его деятельность не может быть приостановлена, в том числе и в связи с досрочным роспуском представительного органа местного самоуправления.

В состав контрольно-счетного органа обязательно входят его председатель и аппарат (инспекторы и иные штатные работники). Также уставом муниципального образования или учредительным актом представительного органа местного самоуправления может быть предусмотрена одна должность заместителя председателя и должности аудиторов контрольно-счетного органа (они входят в перечень муниципальных должностей).

Инспекторы организуют и непосредственно проводят внешний муниципальный финансовый контроль.

Как муниципальные должностные лица председатель контрольно-счетного органа, его заместитель и аудиторы несут ответственность, подчиняются ограничениям и запретам, установленным Федеральным законом «О противодействии коррупции» [39].

Вместе с тем они имеют ряд государственных гарантий, подлежат государственной защите в соответствии с законодательством РФ о государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов. Так, подлежат судебной ответственности клевета либо распространение заведомо ложной информации в отношении этих должностных лиц, попытки воспрепятствовать их профессиональной деятельности или оказать на нее влияние.

Контрольно-счетный орган муниципального образования осуществляет: полномочия по проверке законности, результативности (эффективности и экономичности) использования бюджетных средств муниципального образования; проводит финансово-экономическую экспертизу проектов муниципальных нормативных правовых актов, в том числе местных бюджетов и целевых программ; участвует в мероприятиях по предупреждению коррупции в пределах своей компетенции и т. д. Результатами осуществления деятельности контрольно-счетным органом являются:

- **акты**, которые составляются в результате финансовых проверок инспектируемых органов и организаций;

- **отчеты и заключения**, формируемые в ходе экспертно-аналитической деятельности;

- **представления**, которые вносятся в проверяемые органы и организации для их рассмотрения и принятия мер по устранению выявленных нарушений и недостатков, предотвращению нанесения материального ущерба муниципальному образованию или возмещению причиненного вреда, по привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях, а также мер по пресечению, устранению и предупреждению нарушений. Проверяемые органы и организации в течение одного месяца со дня получения представления обязаны уведомить в письменной форме контрольно-счетный орган о принятых по результатам рассмотрения представления решениях и мерах;

- **предписания**, которые вносятся проверяемым органам и организациям в случае выявления нарушений, требующих безотлагательных мер по их пресечению и предупреждению, а также в случае воспрепятствования проведению аудиторов контрольных мероприятий. Предписание содержит указание на конкретные допущенные нарушения, а также конкретный срок для его устранения и должно быть исполнено в установленный срок объектом контрольной деятельности.

Если в процессе проверки контрольно-счетным органом муниципального образования усматриваются факты нецелевого расходования бюджетных средств, признаки преступления или коррупционного правонарушения, все материалы незамедлительно передаются в правоохранительные органы.

Требования и запросы должностных лиц контрольно-счетного органа являются обязательными для проверяемых органов и организаций. Ревизоры в процессе осуществления своих контрольных полномочий имеют право беспрепятственно входить во все помещения объектов проверки, опечатывать кассы, кассовые и служебные помещения, архивы, изымать документы и материалы (за исключением органов, чья деятельность составляет государственную тайну), требовать письменных объяснений от руководства проверяемых органов и организаций и т. д.

Особое внимание российским законодателем уделено сотрудничеству контрольно-счетных органов по горизонтали, вертикали и диагонали государственного и муниципального управления. Целями такого взаимодействия является обмен передовым опытом профессиональной деятельности, реализация совместных проектов, совершенствование методологии и методики контрольно-ревизионной и экспортно-аналитической деятельности.

Таким образом, сегодня на уровне каждого муниципального образования России действует своя «счетная палата», которая позиционировалась российским законодателем как действенный антикоррупционный механизм. Актуальной и до конца не решенной на уровне каждого субъекта РФ проблемой является конкретизация норм Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ в части детализации полномочий субъектов муниципального контроля, стандартизации их деятельности, обеспечения подлинной независимости и неангажированности от проверяемых ими органов и организаций.

В системе местного самоуправления действует также **избирательная комиссия**. Она является муниципальным органом, который не входит в структуру местного самоуправления. В задачи избирательной комиссии входит:

- организация подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;

- контроль за соблюдением избирательных нрав граждан;

- рассмотрение жалоб и заявлений, связанных с нарушением избирательных прав, по результатам чего принимаются мотивированные решения, и т. д. В зависимости от статуса муниципального образования численность избирательной комиссии варьируется от 6 до 12 чел. Формируется комиссия представительным органом местного самоуправления на основе предложений собраний избирателей (при этом не менее половины состава комиссии должно быть назначено по предложениям от политических партий и избирательных блоков).

Органы местного самоуправления, как правило, обладают статусом юридического лица, что закрепляется в уставе муниципаль-

ного образования. В обязательном порядке наделяются статусом юридического лица администрация и представительный орган муниципального образования. Их права, обязанности и ответственность идентичны статусу казенных учреждений. Они могут выступать субъектами гражданских правоотношений, в том числе истцами и ответчиками в судебных тяжбах.

#### **4.5.5 Организация местного самоуправления в Кемеровской области**

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

Местное самоуправление в Кемеровской области гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений органов государственной власти Кемеровской области, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией и законами Российской Федерации.

В ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

Основой местного самоуправления в Кемеровской области является муниципальное образование, наделенное в соответствии с законом Кемеровской области статусом городского округа, муниципального района, городского или сельского поселения, в пределах которого осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и органы местного самоуправления.

Муниципальные образования принимают свои уставы, которые подлежат регистрации в порядке, установленном федеральным законодательством.

Границы территорий муниципальных образований устанавливаются в соответствии с федеральными законами и законами Кеме-

ровской области с учетом исторических и иных местных традиций. Порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований определяется федеральным законодательством и законодательством Кемеровской области.

Изменение границ муниципальных образований возможно только с учетом мнения населения соответствующих муниципальных образований.

1. К органам местного самоуправления относятся:

а) выборные органы, образуемые в соответствии с федеральным и областным законодательством и уставами муниципальных образований;

б) другие органы, образуемые в соответствии с федеральным законодательством и уставами муниципальных образований.

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

3. Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных федеральным законодательством.

4. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления Кемеровской области осуществляется следующим образом:

а) Органы государственной власти Кемеровской области содействуют развитию местного самоуправления, обеспечивают ему гарантии финансовой самостоятельности, оказывают организационную и иную поддержку, создают условия для осуществления прав граждан на участие в самоуправлении;

б) Органы государственной власти Кемеровской области не вправе принимать акты и совершать действия, ограничивающие установленные законодательством права местного самоуправления.

Органы местного самоуправления не вправе принимать правовые акты по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Кемеровской области;

в) Федеральным законом и законом Кемеровской области на органы местного самоуправления может быть возложено исполнение отдельных государственных полномочий с одновременной передачей достаточных материальных и финансовых ресурсов в порядке, предусмотренном законом. Осуществление этих полномочий подконтрольно соответствующим государственным органам;

г) Органы государственной власти Кемеровской области учитывают мнение органов местного самоуправления при принятии нормативных правовых актов Кемеровской области и иных решений, затрагивающих интересы муниципальных образований;

д) Споры между органами государственной власти и органами местного самоуправления разрешаются путем согласительных процедур и в судебном порядке.

### **Бюджеты муниципальных образований в Кемеровской области**

1. Муниципальные образования в Кемеровской области имеют собственные бюджеты.

2. Бюджет муниципального образования в Кемеровской области (местный бюджет) – форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств муниципального образования.

3. Бюджет муниципального района в Кемеровской области (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют консолидированный бюджет муниципального района.

Компенсация дополнительных расходов местных бюджетов осуществляется следующим образом:

1. Финансовые средства на компенсацию дополнительных расходов органов местного самоуправления на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных им органами государственной власти Кемеровской области, ежегодно предусматриваются в бюджете Кемеровской области.

2. Увеличение расходов или уменьшение доходов органов местного самоуправления Кемеровской области, возникшие в результате решений, принятых органами государственной власти Ке-

меровской области, компенсируются органами, принявшими решения. Размер компенсаций определяется одновременно с принятием соответствующего решения.

### **Ответственность органов местного самоуправления в Кемеровской области перед государством**

1. Ответственность органов местного самоуправления в Кемеровской области и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, Устава Кемеровской области, законов Кемеровской области, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий.

2. В случае если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, Уставу Кемеровской области, законам Кемеровской области, уставу муниципального образования, а представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт, Губернатор Кемеровской области в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в Совет народных депутатов Кемеровской области проект закона Кемеровской области о роспуске представительного органа муниципального образования.

Полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона Кемеровской области.

Закон Кемеровской области о роспуске представительного органа муниципального образования может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня вступления его в силу.



3. Губернатор Кемеровской области издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в случае:

1) издания указанным должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, Уставу Кемеровской области, законам Кемеровской области, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

2) совершения указанным должностным лицом местного самоуправления действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета Кемеровской области, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Срок, в течение которого Губернатор Кемеровской области издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной Администрации, не может быть менее одного месяца со дня вступления в силу последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта, и не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу этого решения суда.

Глава муниципального образования или Глава местной администрации, в отношении которых Губернатором Кемеровской области был издан правовой акт об отрешении от должности, вправе обжаловать данный правовой акт в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования.

#### 4.6 Формы осуществления и участия населения в местном самоуправлении

В мировой практике именно местные, локальные формы гражданского участия признаются наивысшим критерием демократии и одновременно мощнейшим фактором ее развития.

Древнейшие способы участия граждан в управлении местными делами демонстрирует *полисная демократия*, реализованная в Афинах. Следует отметить, что грек, обладавший статусом гражданина, был не просто вправе, но и *обязан* участвовать в управлении делами полиса. В противном случае его ожидало общественное порицание или даже изгнание из общины. Укрупнение государств, количественный рост аппарата управления неизбежно приводили к дистанцированию власти от общественности, выхолащиванию форм подлинного гражданского участия на государственном уровне. Вот почему в современных демократически развитых странах именно МСУ становится едва ли не единственной ареной для реализации политических прав граждан, где можно и нужно добиваться конкретных результатов в ходе *непосредственного, непрерывного, рабочего взаимодействия с властью*.

Действующее российское законодательство предусматривает 11 форм участия местного населения в решении вопросов местного значения, из которых 5 относится к формам непосредственного осуществления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. Это – местный референдум; муниципальные выборы; сход граждан, голосование по отзыву выборных должностных лиц местного самоуправления, вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования. А 6 относится к формам участия населения в осуществлении местного самоуправления. Это – правотворческая инициатива граждан; публичные слушания; собрание граждан; собрания, (конференции делегатов граждан); опрос граждан; обращение граждан в органы местного самоуправления; территориальное общественное самоуправление. Помимо указанных могут быть реализованы и иные формы гражданского участия, в случае если они не противоречат действующему федеральному и региональному законодательству и основаны на принципах законности и добровольности.

### 4.6.1 Местный референдум

Он проводится на территории муниципального образования либо его части с целью решения вопросов местного значения непосредственно населением.

Решение о назначении местного референдума принимает представительный орган муниципального образования по инициативе граждан муниципального образования, избирательных либо иных общественных объединений, имеющих право участвовать в выборах и (или) референдумах, а также по совместной инициативе местного представительного органа и главы местной администрации выдвинутой ими совместно.

Граждане либо общественные объединения должны собрать в поддержку своей инициативы подписи жителей данного муниципального образования в количестве, установленном «профильным» региональным законом, но не менее 5 % от числа участников местного референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования.

Назначает дату проведения референдума представительный орган не позднее месяца со дня поступления соответствующих документов о проведении референдума. В случае если референдум не назначен в течение месяца, референдум назначается судом на основании обращения граждан, избирательных объединений, Главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта РФ власти, избирательной комиссии субъекта РФ, либо прокурора.

Референдум проводится соответствующим органом (обычно муниципальной либо региональной избирательной комиссией) на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления местных жителей, обладающих избирательным правом, при тайном голосовании. Назначенный судом местный референдум организуется избирательной комиссией муниципального образования, а обеспечение его проведения осуществляется исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или иным органом, на который судом возложено обеспечение проведения местного референдума. Решение, принятое на местном референдуме, обязательно публикуется (обнародуется), не нуждается ни в чем одобрении и подлежит обязательному исполнению на соответствующей

территории. При этом органы местного самоуправления обязаны организовать исполнение народной воли.

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

Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования.

Решение о проведении местного референдума, а также принятое на местном референдуме решение может быть обжаловано в судебном порядке гражданами, органами местного самоуправления, прокурором, уполномоченными федеральным законом органами государственной власти.

Гарантии прав граждан на участие в местном референдуме, а также порядок подготовки и проведения местного референдума устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации.

#### **4.6.2 Муниципальные выборы**

Муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Основы механизма подготовки, организации и проведения выборов, порядок подсчета голосов и подведения итогов избирательной кампании, а также гарантии избирательного права граждан устанавливаются «профильным» законодательством – федераль-

ными законами от 12.06.2002 № 67-ФЗ [21] и от 26.11.1996 № 138-ФЗ [41].

Однако вид избирательных систем, которые могут применяться на муниципальных выборах, а также порядок их применения устанавливаются региональным законодательством. В свою очередь, каждое муниципальное образование в рамках правил, установленных субъектом РФ, выбирает удобный ей тип избирательной системы.

Для муниципальных районов и городских округов с численностью депутатов местного представительного органа не более 20 чел. не менее половины местных парламентариев должны избираться по пропорциональной избирательной системе от политических партий. Такого ограничения не существует на уровне городских и сельских поселений с численностью менее 3000 чел., а также тех муниципальных образований, численность депутатов которых не превышает 15 чел.

В то же время, как указывалось выше, действующее законодательство запрещает применять институт отзыва депутата, в случае если хотя бы часть членов местного представительного органа избирается по спискам. Все это существенно ограничивает область применения процедуры отзыва депутата.

### **4.6.3 Сход граждан**

Сход граждан является альтернативой деятельности представительного органа местного самоуправления на территории небольших поселений, населенных пунктов, межселенных территорий численностью не более 100 чел. В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, более 100 и не более 300 человек для решения вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования может проводиться сход граждан. Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

В случаях, предусмотренных Федеральным законом № 131 [36, ст. 25], сход граждан может проводиться:

1) в населенном пункте по вопросу изменения границ поселения (муниципального района), в состав которого входит указанный населенный пункт, влекущего отнесение территории указанного населенного пункта к территории другого поселения (муниципального района);

2) в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, по вопросам изменения границ, преобразования указанного поселения;

3) в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляет сход граждан, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составит более 100 человек, по вопросу об образовании представительного органа поселения, о его численности и сроке полномочий;

4) в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, по вопросу о введении и об использовании средств самообложения граждан;

5) в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, в целях выдвижения инициативы населения по вопросам, связанным с организацией и осуществлением местного самоуправления;

6) в поселении, расположенном на территории с низкой плотностью сельского населения или в труднодоступной местности, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек, по вопросу об упразднении поселения.

Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом. Решение схода считается принятым, если за него проголосовало более половины пришедших граждан. Созывается сход главой муниципального образования либо по инициативе местного населения численностью не более 10 чел. Решения, принятые на сходе граждан, обязательно публикуются (обнародуются) и подлежат исполнению органами местного самоуправления. Сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек.

Проведение схода граждан обеспечивается главой местной администрации.

Участие в сходе граждан выборных должностных лиц местного самоуправления является обязательным.

На сходе граждан председательствует Глава муниципального образования или иное лицо, избираемое сходом граждан.

Решения, принятые на сходе граждан, подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обеспечивают исполнение решений, принятых на сходе граждан, в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом поселения.

#### **4.6.4 Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления**

Голосование по отзыву депутата проводится по инициативе граждан, проживающих в том избирательном округе, от которого был избран депутат. Голосование по отзыву Главы муниципального образования проводится по инициативе граждан, проживающих в данном муниципальном образовании. В том и другом случае голосование назначается представительным органом в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ [36].

#### **4.6.5 Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования**

Назначается представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума, с уче-

том особенностей, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ в целях получения согласия населения при изменении границ муниципального образования или его преобразования. При этом положения федерального закона, закона субъекта Российской Федерации, запрещающие проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, а также положения, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме, не применяются.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом. Согласие населения на изменение границ муниципального образования, преобразование муниципального образования считается полученным, если за указанные изменение, преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования.

Итоги голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, итоги голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

## **4.7 Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления**

### **4.7.1 Правотворческая инициатива**

Правотворческая инициатива – это предоставление определенному числу граждан права непосредственно вносить проект правового акта на рассмотрение органов местного самоуправления. С такой инициативой может выступать группа граждан, минимальная численность которой устанавливается решением представительного органа местного самоуправления и не должна превышать 3 % от числа местных жителей, обладающих избирательным правом. Ме-



ханизм реализации правотворческой инициативы граждан устанавливается специальным актом представительного органа местного самоуправления, а в случае отсутствия такого акта – Федеральным законом № 131-ФЗ [36]. Проект внесенного гражданами муниципального правового акта должен быть обязательно рассмотрен органом местной власти в течение не более чем трех месяцев со дня внесения. Принятое по результатам рассмотрения акта решение в обязательном порядке доводится до сведения инициативной группы граждан, которые могут изложить свою позицию в ходе рассмотрения акта.

В случае отсутствия нормативного правового акта представительного органа муниципального образования, регулирующего порядок реализации правотворческой инициативы граждан, принятие к рассмотрению и рассмотрение проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами, осуществляются в соответствии с Федеральным законом № 131.

Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения.

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

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

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

## 4.7.2 Публичные слушания

Это организация участия населения в обсуждении проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. Проводят публичные слушания представительный орган местного самоуправления или Глава муниципального образования.

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

Публичные слушания, проводимые по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, назначаются представительным органом муниципального образования, а по инициативе Главы муниципального образования – Главой муниципального образования.

На публичные слушания должны выноситься:

1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального нормативного правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда в устав муниципального образования вносятся изменения в форме точного воспроизведения положений Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституции (устава) или законов субъекта Российской Федерации в целях приведения данного устава в соответствие с этими нормативными правовыми актами;

2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

3) проект стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

4) проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, проекты правил благоустройства территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки;

5) вопросы о преобразовании муниципального образования, за исключением случаев, если в соответствии с Федеральным законом № 131 [36, ст. 13] для преобразования муниципального образования требуется получение согласия населения муниципального образования, выраженного путем голосования либо на сходах граждан.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений:

1) проект устава муниципального образования и проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав;

2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

3) проекты планов и программ развития муниципального образования, правил землепользования и застройки, планировки территорий и проекты межевания территорий, правил благоустройства территорий, а также иные смежные вопросы;

4) вопросы о преобразовании муниципального образования.

В случаях когда устав муниципального образования корректируется в части вопросов местного значения и полномочий по их решению в результате изменения Конституции РФ или федерального законодательства, проведение публичных слушаний не требуется.

Механизм организации и проведения публичных слушаний регламентируется уставом муниципального образования либо соответствующим актом представительного органа местного самоуправления, однако он в любом случае должен предусматривать процедуру заблаговременного оповещения местных жителей о месте и времени проведения слушаний, иные меры по обеспечению участия жителей в слушаниях.

В российской практике слушания являются сравнительно новым публичным институтом, реализация которого варьируется в за-

висимости от региональных традиций. Например, в регионах, в том числе и в Кемеровской области в муниципальных образованиях создаются общественные палаты из представителей некоммерческих организаций, которая и проводит тематические общественные слушания. Признанной формой публичных слушаний за рубежом является жюри граждан (широко практикуется в США, Великобритании, Японии, ФРГ, Израиле, Польше). Это процедура привлечения обычных людей к разработке и принятию решений органами местного самоуправления. Гражданское жюри формируется из местного населения по процедуре репрезентативной выборки. Оно в течение нескольких дней изучает существо дела по материалам, представленным экспертами, разрабатывает и обсуждает альтернативы решения, а затем выносит вердикт с рекомендациями и пояснениями. Решение жюри официально оглашается и публикуется.

#### **4.7.3 Собрание (конференция) граждан**

Это возможные формы информирования населения о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, осуществления ТОС (территориальное общественное самоуправление).

Собрание правомочно принимать обращения к органам и должностным лицам местного самоуправления, а также выбирать конференцию, т. е. своих представителей для взаимодействия с органами местной власти. В случае формирования ТОС на части территории муниципального образования собрание и конференция граждан осуществляют и иные функции, прописанные в уставе ТОС. Принятые обращения в обязательном порядке должны быть рассмотрены соответствующими местными органами власти с направлением письменного мотивированного ответа. Итоги собрания граждан подлежат обязательному официальному опубликованию.

Результативность собрания граждан как института прямой демократии во многом зависит от степени регламентации данного способа самоорганизации в уставе муниципального образования.

#### 4.7.4 Опрос граждан

Важной и, к сожалению, пока не распространенной формой непосредственной демократии в России является опрос граждан. Он проводится на всей территории муниципального образования или на ее части для выявления мнения населения и его учета при принятии решений местной и государственной власти. В опросе могут участвовать все жители муниципального образования, обладающие избирательным правом.

В случае если опрос касается вопросов местного значения, он проводится по инициативе представительного органа местного самоуправления; когда речь идет об учете мнения граждан при реализации права собственности на земли регионального и межрегионального значения, опрос проводится парламентом субъекта РФ. Финансирование на подготовку и проведение опроса граждан осуществляется из средств бюджета инициатора мероприятия.

Решение о проведении опроса, а также о его цели принимается местным представительным органом в соответствии с уставом муниципального образования. Данное решение должно содержать: дату и сроки проведения опроса; формулировку предлагаемых вопросов; методику проведения опроса; форму опросного листа; сведения о минимальной численности жителей муниципального образования, участвующих в опросе.

Жители муниципального образования должны быть осведомлены о мероприятии не позднее чем за 10 дней до его проведения.

Опрос граждан – новый для России элемент первичной демократии, который позиционировал в законодательстве как социологический инструмент выяснения позиции местных жителей по конкретному вопросу. При этом опрос отделен от консультативного голосования (собрание или конференция граждан) как по методам, так и по результатам.

#### 4.7.5 Обращения граждан

Важным и наиболее распространенным на практике муниципального самоуправления методом гражданского участия является работа с *индивидуальными и коллективными обращениями граждан*. Порядок и сроки работы с обращениями граждан опреде-

лены Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [42].

Обращения от граждан и их организаций поступают в приемную местной администрации и далее направляются соответствующему специалисту либо должностному лицу муниципального образования. Последние в установленные сроки должны дать мотивированный ответ в письменной форме, а также принять в случае необходимости определенные меры. Письменное обращение должно обязательно иметь необходимые реквизиты (адрес, фамилию, имя, отчество обратившегося, а также существо обращения), в противном случае оно рассматриваться не будет. Устные обращения граждан рассматриваются в ходе личного приема сотрудниками администрации либо представительного органа муниципального образования в соответствии с утвержденным графиком. Помимо личного приема граждан и работы с письменными обращениями органы местного самоуправления активно налаживают с местными жителями взаимодействие по сети Интернет, организуя сайты либо порталы администраций муниципального образования, которые содержат полезную информацию, сведения о проводимых мероприятиях, располагают электронными приемными граждан и удобными интерфейсами для проведения тематических опросов местных жителей. В настоящее время работа с обращениями граждан является самым эффективным средством взаимодействия местных органов власти с общественностью. Она регламентирована и даже стандартизирована не только на уровне муниципальных районов и городских округов, но и на уровне многих поселений.

Российский законодатель подчеркивает, что государственные органы и их должностные лица, органы и должностные лица местного самоуправления **обязаны содействовать населению** в непосредственном осуществлении местного самоуправления. Стремление как можно более полно реализовать данную установку составляет смысл и предназначение государственной и местной власти в современной России.

#### 4.7.6 Территориальное общественное самоуправление

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) – это способ и форма самоорганизации граждан по месту жительства для осуществления своих инициатив по решению вопросов местного значения па части территории муниципального образования. Таки-ми территориями могут быть: многоквартирный жилой лом, группа жилых ломов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.

ТОС имеет свой устав и может являться негосударственной некоммерческой организацией.

Для регистрации ТОС необходимо обратиться в местную администрацию, собрать соответствующие документы, подготовить проект устава. Устав регистрирует уполномоченный на то орган местного самоуправления (обычно это администрация муниципального образования). Представительный орган местного самоуправления устанавливает границы осуществления ТОС.

Самоуправление на части территории муниципального образования реализуется либо путем проведения сходов, конференций граждан, либо путем учреждения специальных органов, которые избираются гражданами.

Собрание граждан правомочно, если в нем принимают участие не менее одной трети жителей соответствующей территории, достигших возраста 16 лет.

Конференция граждан правомочна, если в ней участвуют не менее двух третей делегатов, избранных на общем собрании граждан.

Собрания и конференции являются высшими органами ТОС и реализуют полномочия, касающиеся принятия устава ТОС, внесения в него изменений и дополнений; избрания органов ТОС и установления их структуры, рассмотрения и утверждения отчетов об их деятельности; определения основных направлений деятельности ТОС.

**В компетенцию органов ТОС** включается:

- представление интересов населения, проживающего на соответствующей территории;
- обеспечение исполнения решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;

- осуществление хозяйственной деятельности по благоустройству территории, удовлетворению социально-бытовых потребностей граждан. Решать данные вопросы ТОС вправе, лишь имея статус юридических лиц, путем как привлечения средств местных жителей, так и заключения договоров с органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;

- внесение в органы местного самоуправления проектов муниципальных правовых актов. Такие законотворческие инициативы подлежат обязательному рассмотрению соответствующими муниципальными органами.

Федеральный закон № 131-ФЗ [36] устанавливает перечень обязательных разделов устава ТОС, запрещая органам местного самоуправления устанавливать дополнительные требования к содержанию устава. В то же время порядок организации и осуществления ТОС, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования либо нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления.

По оценкам современных исследователей, эффективность ТОС в современной России зависит от многих факторов, таких как: наличие статуса юридического лица, сфера деятельности, активность местных жителей, финансовая и материально-техническая независимость от местной администрации, юридическая грамотность и гражданственность органов ТОС.

В 2016 году в г. Кемерово действовало 7729 органов ТОС. В их состав было избрано 23500 человек. Для развития ТОС и обеспечение более эффективного взаимодействия с населением была утверждена городская программа развития ТОС.

Российский законодатель подчеркивает, что государственные органы и их должностные лица, органы и должностные лица местного самоуправления **обязаны содействовать населению** в непосредственном осуществлении местного самоуправления. Стремление как можно более полно реализовать данную установку составляет смысл и предназначение государственной и местной власти в современной России.



## **Заключение**

Рассмотренные в данном пособии вопросы организации государственного управления и местного самоуправления затронули только самые основы. Но и они дают понять студентам, насколько сложна, разнообразна и ответственна работа людей, волей населения призванная решать проблемы общества, государства, региона, муниципального образования. Для этого мало одного энтузиазма. Нужны специалисты, имеющие профессиональные знания, компетенции. Бакалавриат является первой ступенью высшего образования, но именно здесь закладывается фундамент, на котором будет расти будущий государственный или муниципальный служащий. Данное пособие в какой-то мере облегчит ему вступление в профессиональную деятельность.

## Список источников

### Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации.
2. Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в российской Федерации (с изм. и доп.)».
4. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».
5. Закон СССР от 14.03.1990 № 1360-1 «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР».
6. Конституция РСФСР, принятая Верховным Советом РСФСР 12.04.1978.
7. Федеральный конституционный закон от 26.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме» (ред. от 18.06.2017).
8. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении».
9. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».
10. Федеральный конституционный закон 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».
11. Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».
12. Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» с учетом изменений, внесенных Указом Президента от 02.02.2013 № 88.
13. Указ Президента РФ от 01.09.2000 № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации».

14. Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности».
15. Указ Президента РФ от 06.05.2011 № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации».
16. Указом Президента РФ от 06.04.2004 № 490 Положение об Администрации.
17. Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе».
18. Указ Президента РФ от 09.07.1997 № 696 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации».
19. Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».
20. Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».
21. Федеральный закон 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».
22. Федеральный закон от 03.12.2012 № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».
23. Постановлении Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации».
24. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».
25. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.1992 № 9-П «По делу о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 года № 79 «О приостановлении деятельности коммунистической партии РСФСР», от 25 августа 1991 года № 90 «Об имуществе КПСС и коммунистической партии РСФСР» и от 6 ноября 1991 года № 169 «О деятельности КПСС и КП РСФСР», а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР».
26. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

27. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

28. Федеральный закон от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации».

29. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации».

30. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

31. Федеральный закон от 11.01.1995 № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

32. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан».

33. Федеральный закон Российской Федерации от 02.05.2012 № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

34. Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления».

35. Европейская хартия местного самоуправления.

36. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

37. Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе».

38. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

39. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

40. Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

41. Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».

42. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

43. Закон Кемеровской области от 19.01.2004 № 1-ОЗ «О совете народных депутатов Кемеровской области».

44. Устав (Основной Закон) Кемеровской области (принят Законодательным Собранием Кемеровской области 9.04.1997 № 45).

45. Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации».

46. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».

47. Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях».

48. Постановление Государственной Думы от 29.12.2003 № 6-IV ГД «О внесении изменений в наименование Главы I, в статьи 8, 9, 10, 60 и 78 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

49. Закон Российской Федерации от 21.07.2014. № 11-ФКЗ «О поправке к Конституции Российской Федерации «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

50. Закон Кемеровской области от 23.06.2003 № 33-ОЗ «О законодательной деятельности в Кемеровской области».

51. Регламент Совета народных депутатов Кемеровской области.

52. Федеральный закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации».

53. Закон Кемеровской области от 08.07.2015 № 65-ОЗ «О внесении поправки в Устав Кемеровской области».

54. Закон Кемеровской области от 31.01.2011 № 1-ОЗ «О внесении поправок в Устав Кемеровской области» (Права ребенка).

55. Закон Кемеровской области от 13.12.2012 № 118-ОЗ «О внесении поправок в Устав Кемеровской области» (Права предпринимателей).

56. Бюджетный кодекс РФ.

57. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ.

58. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ.

59. Закон Кемеровской области от 15.04.1996 №2-ОЗ «О статусе депутата Совета народных депутатов Кемеровской области».

60. Закон Кемеровской области от 14.02.2005 № 32-ОЗ «О наградах».

61. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации № 196-ФЗ от 20.12.2017.

62. Федеральный закон РФ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10.07.2002 № 86-ФЗ.

63. Закон Кемеровской области от 30.01.2017 № 15-ОЗ «Об общественной палате Кемеровской области».

64. Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции».

65. Федеральный закон от 29.06.2015 № 174-ФЗ «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

### **Использованная литература**

66. Халипов В. Ф. Наука о власти. Кратология – наука о власти. – Москва: Магистр, 2002.

67. Кистяковский Б. А. В защиту права // Вехи: сб. ст. о русской интеллигенции. – Москва, 1909.

68. Управление – это наука и искусство / А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тэйлор, Г. Форд. – Москва: Республика, 1992. – 351 с.

69. Моисеев Н. Н. Математика в социальных науках // Математические методы в социологическом исследовании. – Москва, 1981. – С. 166.

70. Берталанфи Л. фон. Общая теория систем – критический обзор // Исследования по общей теории систем: сб. пер. / общ. ред. и вст. ст. В. Н. Садовского и Э. Г. Юдина. – Москва: Прогресс, 1909.

71. Винер Н. Кибернетика, или Управление и связь в животном и машине. – Москва: Советское радио, 1968.

72. Богданов А. А. Тектология: Всеобщая организационная наука: в 2 кн. – Москва: Экономика, 1989.

73. Ильин В. В. Российская государственность: истоки, традиции, перспективы / В. В. Ильин, А. С. Ахиезер. – Москва: Изд-во МНУ, 2009.

74. Политическая мысль Америки в XX веке. – Москва ; Берлин : Директ-Медиа, 2016. – 206 с.

75. Викторов В. Ю. Политология: учебное пособие / В. Ю. Викторов, А. А. Гусев. – Москва–Берлин : Директ-Медиа, 2016. – 283 с.

76. Огородников В. П. Политология: учебное пособие / В. П. Огородников, Н. М. Сидоров. – Санкт-Петербург: Питер, 2009. – 272 с.: ил.

77. Хаманева Н. Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан. – Москва: Ин-т гос-ва и права РАН, 1998. – С. 9.

78. Постатейный справочник с комментариями к Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – Москва, 2012. – С. 172.

79. Вебер М. Политика как призвание и профессия // М. Вебер Избранные произведения: пер. с нем. / сост., общая ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова; предисл. П. П. Гайденко. – Москва: Прогресс, 1990. – 800 с.

### **Интернет-источники**

80. Статья в Интернет-издании «Социально ответственные инвестиции. Вегание моды или результат эволюции капитализма?» [Электронный ресурс], URL-доступ: <http://www.vunt.ru/anonce/36.htm>;

81. Статья в свободной энциклопедии «Википедия», «t-Критерий Стьюдента» [Электронный ресурс], URL-доступ: [https://ru.wikipedia.org/wiki/T-Критерий\\_Стьюдента](https://ru.wikipedia.org/wiki/T-Критерий_Стьюдента)

82. Статья в свободной энциклопедии «Википедия», «Конституция США» [Электронный ресурс], URL-доступ: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция\\_США](https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция_США)



## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1 ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	5
1.1 Сущность и общественно-политическая природа государственного и муниципального управления.....	5
1.2 Теоретический подход к изучению государственного и муниципального управления.....	8
1.2.1 Анализ базовых категорий, характеризующих государственное и муниципальное управление.....	8
1.2.2 Анализ методов исследования современного государственного и муниципального управления.....	20
1.2.3 Анализ понятий «функция», «полномочие», «компетенция» государственного и муниципального управления.....	29
ГЛАВА 2 ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ.....	32
2.1 Институт главы государства в теории и практике государственного управления: статус, функции, полномочия.....	32
2.2 Парламент в системе государственного управления: мировой опыт и российская практика.....	53
2.3 Правительство Российской Федерации в системе государственного управления.....	77
2.4 Судебная власть Российской Федерации в системе государственного управления.....	94
2.4.1 Конституционный Суд РФ: функции, полномочия, компетенции структура.....	97
2.4.2 Верховный Суд РФ: функции, полномочия, компетенции структура.....	101
2.4.3 Судьи Российской Федерации.....	106
2.5 Иные органы государственной власти РФ в системе государственного управления.....	117
2.5.1 Прокуратура.....	117
2.5.2 Уполномоченный по правам человека.....	119
2.5.3 Счетная палата Российской Федерации.....	124
2.5.4 Роль Центрального Банка Российской Федерации в системе государственного управления.....	125

ГЛАВА 3 ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	134
3.1 Общие принципы организации государственного управ- ления в субъектах Российской Федерации.....	134
3.2 Система органов государственной власти субъекта РФ.....	137
3.3 Система органов исполнительной власти субъекта РФ.....	149
3.3.1 Высшее должностное лицо субъекта Российской Феде- рации (руководитель высшего исполнительного органа госу- дарственной власти субъекта Российской Федерации).....	149
3.3.2 Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ.....	169
3.4 Суды субъектов РФ.....	175
3.4.1 Уставный суд Кемеровской области.....	175
3.4.2 Мировой суд Кемеровской области.....	176
3.5 Иные органы субъектов Российской Федерации.....	177
ГЛАВА 4 КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС, СУЩНОСТЬ И ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	179
4.1 Конституционно-правовой статус местного самоуправле- ния.....	179
4.2 Основные принципы организации местного самоуправле- ния.....	184
4.3 Модели организации местного самоуправления.....	193
4.4 Территориальные основы организации местного само- управления в Российской Федерации.....	201
4.5 Организационные основы местного самоуправления.....	207
4.5.1 Представительный орган муниципального образования	209
4.5.2 Глава муниципального образования.....	213
4.5.3 Администрация муниципального образования как ис- полнительно-распорядительный орган.....	222
4.5.4 Контрольно-счетный орган муниципального образова- ния.....	224
4.5.5 Организация местного самоуправления в Кемеровской области.....	228
4.6 Формы осуществления населением местного самоуправ- ления.....	233

4.6.1 Местный референдум.....	234
4.6.2 Муниципальные выборы.....	235
4.6.3 Сход граждан.....	236
4.6.4 Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.....	238
4.6.5 Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.....	238
4.7 Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.....	239
4.7.1 Правотворческая инициатива.....	239
4.7.2 Публичные слушания.....	241
4.7.3 Собрание (конференция) граждан.....	243
4.7.4 Опрос граждан.....	244
4.7.5 Обращения граждан.....	244
4.7.6 Территориальное общественное самоуправление.....	246
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	248
Список источников.....	249
Нормативно-правовые акты.....	249
Использованная литература.....	253
Интернет-источники.....	254

**Эдуард Николаевич Вольфсон**

**ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ**

Печатается в авторской редакции

Подписано в печать 03.09.2018. Формат 60×84/16

Бумага офсетная. Гарнитура «Times New Roman». Уч.-изд. л. 16,2

Тираж 100 экз. Заказ

КузГТУ, 650000, Кемерово, ул. Весенняя, 28

Издательский центр УИП КузГТУ, 650000, Кемерово, ул. Д. Бедного, 4А