ГОСУДАРСТВЕННОЕ
И МУНИЦИПАЛЬНОЕ
УПРАВЛЕНИЕ
шпаргалка

СОДЕРЖАНИЕ

1. Понятие государственного управления	1аб	X 32. Государственное регулирование в отраслях культуры	32аб
2. Сущность государственного управления	2аб	33. Государственное регулирование здравоохранения, социального обслуживания и социальной защиты населения	33аб
3. Методы государственного управления	3аб	34. Понятие безопасности и ее виды	34аб
4. Субъекты и объекты государственного управления	4аб	35. Система безопасности РФ, силы и средства ее обеспечения	35аб
5. Исторические аспекты понятия государства	5аб	36. Понятие местного самоуправления	36аб
6. Понятие и признаки государства	6аб	37. Принципы местного самоуправления	37аб
7. Политическая власть как общесоциологическая категория	7аб	38. Правовые основы местного самоуправления	38аб
8. Типы государства	8аб	39. Понятие организационных основ местного самоуправления	39аб
9. Понятие формы государства	9аб	40. Система и структура органов местного самоуправления	40аб
10. Формы правления	10аб	41. Особенности организации местного самоуправления в городах — субъектах РФ	
11. Формы государственного устройства	11аб	Москве и Санкт-Петербурге	
12. Политический режим	12аб	неформальной групп	41аб
13. Понятие, правовой статус органа государственной власти	13аб	42. Особенности организации местного самоуправления в ЗАТО	42аб
14. Классификация органов государственной власти	14аб	43. Особенности организации местного самоуправления в наукогороде	43аб
15. Институт Президента РФ: статус, полномочия, ответственность	15аб	44. Устав муниципального образования	44аб
16. Администрация Президента РФ	16аб	45. Представительные органы местного самоуправления: понятие и порядок формирования	45аб
17. Федеральное Собрание РФ: порядок формирования, правовые основы деятельности, структура и полномочия	17аб	46. Срок полномочий представительного органа местного самоуправления	46аб
18. Структура и организация деятельности Совета Федерации Федерального Собрания РФ	18аб	47. Структура местного представительного органа	47аб
19. Структура и организация деятельности Государственной Думы Федерального Собрания РФ	19аб	48. Депутатские комиссии	48аб
20. Правовой статус депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации	20аб	49. Общие положения о статусе депутата — члена выборного органа местного самоуправления	49аб
21. Правительство РФ в системе государственной власти: правовые основы деятельности, структура и полномочия	21аб	50. Гарантии депутатской деятельности	50аб
22. Понятие судебной власти в РФ	22аб	51. Общая характеристика правового статуса администрации муниципального образования	51аб
23. Принципы осуществления правосудия в РФ	23аб	52. Глава муниципального образования: статус и полномочия	52аб
24. Судебные органы РФ: порядок формирования, состав и компетенция	24аб	53. Правонарушения и ответственность	53аб
25. Статус судей	25аб	54. Политическая ответственность в сфере государственного и муниципального управления	54аб
26. Предмет ведения РФ	26аб	55. Уголовная ответственность в сфере государственного муниципального управления	55аб
27. Совместное ведение РФ и субъектов РФ	27аб	56. Гражданско-правовая ответственность в сфере государственного и муниципального управления	56аб
28. Органы исполнительной власти субъектов РФ	28аб		
29. Органы законодательной власти субъектов РФ	29аб		
30. Высшее должностное лицо (глава) субъекта Федерации: правовое положение и полномочия	30аб		
31. Государственное регулирование в области образования и науки в РФ	31аб		

<p>1а 1. Понятие государственного управления</p> <p>Управление — функция сложных организованных систем любой природы, обеспечивающей сохранение их структуры, поддержание режима функционирования, направленного на реализацию их программных целей.</p> <p>Объектами управления могут быть вещи, явления и процессы, люди, а субъектом управления всегда выступает человек или коллективное образование — администрация.</p> <p>Социальное управление — это управление многочисленными и разнообразными социальными процессами, протекающими в человеческих общностях: племена, роде, семье, различного рода общественных объединениях людей, наконец, в государстве как самой широкой и сложной устойчивой человеческой общности.</p> <p>Предпосылкой и одновременно движущей силой процесса социального управления выступает власть. Общеизвестно, что власть как социальное явление и неотъемлемое свойство человеческого сообщества служит инструментом организации данного социума, регулятором складывающихся в нем общественных отношений. В современных условиях ныне действующей Конституции РФ в системе управления всеми делами общества и государства можно выделить три основные разновидности социального управления: общественное, муниципальное и государственное.</p> <p>Общественное управление осуществляется внутри и в рамках различного рода объединений граждан руководящими органами, создаваемыми ими на принципах</p>	<p>2а 2. Сущность государственного управления</p> <p>Все виды государственной деятельности по их месту в системе реализации государственной власти, содержанию и формам выражения можно разделить на три группы.</p> <p>Родовые консолидированные формы государственной деятельности, осуществляемые государственными органами законодательной, исполнительной и судебной власти, принято именовать ветвями государственной власти. По своему внутреннему содержанию деятельность органов каждой из этих трех ветвей власти является сложной и консолидированной, так как включает в себя несколько форм. Для представительных (законодательных) органов власти главным и определяющим видом их деятельности является законодательная. Точно так же для органов исполнительной власти основной и определяющий вид деятельности — управленческая исполнительно-распорядительная деятельность, хотя они осуществляют и другие виды государственной деятельности: представительскую деятельность РФ в иностранных государствах, различные формы участия в законотворческой деятельности, разработке доктрин внешней и внутренней политики.</p> <p>Видовые специализированные формы государственной деятельности являются производными от трех родовых ветвей государственной власти. К ним относятся реализация прокурорской власти, деятельность Счетной палаты, Уполномоченного по правам человека и его аппарата, органов Центризбиркома и др.</p>
<p>3а 3. Методы государственного управления</p> <p>Государственное управление — совокупность мероприятий, проводимых с целью руководства и контроля объектов.</p> <p>При изучении государственного управления используются различные общенаучные и специальные методы. Среди научных методов большое значение имеют анализ и синтез. С их помощью, например, выделяются ветви государственной власти (законодательная, исполнительная, судебная и др.), создаются понятия государственного аппарата (в широком смысле), муниципального образования, местного самоуправления.</p> <p>Применяются логический метод (с его помощью делаются различные умозаключения, например, о принципе законности в управлении), метод формализации (он помогает, например, создавать различные классификации), сравнительный метод (позволяет сопоставлять возможности разных способов публичного управления), количественные методы (в том числе статистические, свидетельствующие о составе аппарата управления), метод прогнозирования (например, вывод о возможном отпочковании новых ветвей власти), экстраполяции (распространения признаков данного явления на другие сходные явления), моделирования (искусственного воссоздания тех или иных управленческих процедур), эксперимента (практической проверки деятельности тех или иных органов управления в условиях, созданных экспериментатором).</p> <p>При изучении государственного управления широко используются исторический метод (например, путем использования исторических данных выявляются</p>	<p>4а 4. Субъекты и объекты государственного управления</p> <p>Субъектами государственного управления являются физические и юридические лица (организации), которые управляют или участвуют в управлении в качестве субъектов управленческих отношений. Граждане (россияне, иностранцы, лица без гражданства) и общественные объединения могут выступать в качестве участников и, следовательно, субъектов управленческих отношений с государственными органами исполнительной власти, а государственные органы, их структурные подразделения и служащие — как управляющие субъекты в административно-правовых отношениях друг с другом в любых соотношениях, а также в отношениях с общественными объединениями и гражданами.</p> <p>Объектами государственного управления могут выступать различные стороны административно-правового статуса граждан и их общественных объединений (действия, бездействие, права, обязанности, ответственность), а также различные стороны деятельности социально-культурных и иных учреждений, предприятий и их объединений (акционерные общества, холдинговые компании, финансово-промышленные группы, естественные монополии, закрытые административно-территориальные образования и др.).</p> <p>В пределах полномочий, установленных законом, субъекты управления применяют различные средства, имеющиеся в их распоряжении: экономические, политические, идеологические. С целью ускоренного развития какой-либо отрасли, определенного объекта устанавливаются предпочтения для нее, предостав-</p>

26 Функциональные формы государственной деятельности, содержанием которых являются специфические функции различных правоохранительных и иных государственных органов, осуществляющих следствие, дознание, оперативно-розыскную деятельность и др.

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

Второй признак государственного управления — его непрерывный и циклический характер. Все другие виды государственной деятельности, связанные с реализацией законодательной, судебной, прокурорской и других разновидностей государственной власти, носят прерывистый характер.

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

46 являются государственные или муниципальные инвестиции.

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

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

Отрасль государственного управления представляет собой совокупность предприятий, организаций, учреждений однородного социально-экономического или социально-культурного профиля, находящихся в ведении центрального федерального (или субъекта федерации) органа исполнительной власти. А сфера государственного управления включает в себя деятельность специальных органов исполнительной власти, осуществляющих функциональное межотраслевое регулирование в масштабе всех или, по крайней мере, многих отраслей управления.

16 самоуправления в соответствии с уставами, на основе локально-правового регулирования, дополняемого государственным административно-правовым регулированием, строго определенным законом, которое связано с государственной регистрацией объединений, надзором и контролем за их деятельностью.

Муниципальное управление выступает в виде местного самоуправления, действующего в качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению и обеспечивающей защиту интересов граждан, основанных на совместном их проживании на определенной территории.

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

В широком же смысле государственным управлением именуют деятельность любых государственных органов всех ветвей государственной власти.

36 тенденции государственного управления), **конкретно-социологические методы и приемы**

(анкетирование, интервьюирование, опросы населения, государственных и муниципальных служащих), **социально-качественные методы исследования** (например, для выявления социальных предпочтений разных групп служащих), **правовые** (изучение нормативных актов, регулирующих государственное управление), **сравнительно-правовые** (например, сравнение с зарубежными моделями управления, контрастирующее сравнение) методы.

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

Методы обладают конкретными характеристиками:

- 1) взаимосвязь объекта и субъекта;
- 2) выбор способа для достижения задач;
- 3) сроки (краткосрочными и долгосрочными).

5а**5. Исторические аспекты понятия государства**

История государства неотделима от истории общества. Оно вместе с обществом проходит длинный исторический путь от неразвитого к развитому, приобретает на этом пути новые черты и свойства.

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

Известный государствовед Л. Дюги выделяет **четыре элемента государства**:

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

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

Не согласны с приведенным понятием и сторонники психологической теории права. «Государство не совокупность людей определенного рода, — утверждал Ф. Ф. Кокошкин, — а отношения между ними, форма общегития, известная психическая связь между ни-

6а**6. Понятие и признаки государства**

Государство — это политическая организация общества, обеспечивающая его единство и целостность, осуществляющая посредством государственного механизма управление делами общества, суверенную публичную власть, придающая праву общеобязательное значение, гарантирующая права, свободы граждан, законность и правопорядок.

Основные признаки государства:

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

Государство имеет строго локализованную территорию, на которую распространяется его суверенная власть, а население, на ней проживающее, превращается в подданных или граждан государства.

От негосударственных организаций государство отличается тем, что олицетворяет все население страны, распространяет на него свою власть;

- 2) публичная (государственная) власть.

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

Принципиальная особенность публичной власти состоит в том, что она воплощается именно в чиновниках, т. е. в профессиональном сословии управителей, из которых комплектуются органы управления и принуждения (государственный аппарат);

- 3) государственный суверенитет.

Понятие **«государственный суверенитет»** появилось в конце Средневековья, когда потребовалось

7а**7. Политическая власть как общесоциологическая категория**

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

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

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

Каждая из разновидностей общественной власти имеет известное своеобразие, отличается специфическими особенностями.

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

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

В зависимости от конкретно-исторических условий власть может либо выступать как сочетание отношений «господство — подчинение» и «руководство —

8а**8. Типы государства**

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

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

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

«Исторические типы государства»: рабовладельческий, феодальный, буржуазный и социалистический типы государства.

Рассматривая формационный подход к типологии государства в тесной связи с марксистским учением о государстве, нельзя не заметить, что марксистской трактовке этих вопросов принадлежит значительная роль в научном объяснении возникновения и развития рабовладельческого и феодального типов государства.

Марксистскую типологию государств можно критиковать, можно отказаться от нее, но сначала нужно предложить взамен нечто более совершенное. В мировой литературе предлагалось немало основ классификации государств. Чаще других звучало предложение подразделять их на демократические и недемократические.

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

66 отделить государственную власть от церковной и придать ей исключительное, монопольное значение. Ныне суверенитет — обязательный признак государства. Страна, его не имеющая, — это колония либо доминион.

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

Верховенство государственной власти внутри страны обозначает:

- 1) универсальность ее властной силы, которая распространяется на все население, все партии и общественные организации данной страны;
- 2) ее прерогативы (государственная власть может отменить, признать ничтожным всякое проявление любой другой общественной власти);
- 3) наличие у нее таких средств воздействия, которыми никакая другая общественная власть не располагает (армия, полиция или милиция, тюрьмы и др.);
- 4) неразрывная связь государства и права.

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

86 В тоталитарном государстве власть находится в руках правящей элиты, диктатора и его окружения. В правовом регулировании доминирует режим «**Запрещено все, кроме разрешенного законом**».

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

Либеральное государство формируется под влиянием либеральных идей и доктрин, которые принижают роль и значение государства в жизни общества.

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

Английский историк А. Тойнби предложил **цивилизационный подход** классификации обществ и государств, который учитывает не только социально-экономические условия, но и религиозные, психологические, культурные основы жизни общества.

Цивилизационный подход обосновывается идеей единства, целостности современного мира, приоритетом общечеловеческих ценностей.

56 ми». Однако «форма общежития», форма организации общества — это тоже лишь один из признаков, но не все государство.

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

Любое государство, наряду с решением сугубо классовых задач, выполняет и общечеловеческую миссию, без которой не может существовать ни одно общество. К выполнению общих дел относится прежде всего осуществление разнообразных коллективных потребностей общества: организация здравоохранения, образования, социального обеспечения, средств транспорта и связи, строительство ирригационных сооружений, борьба с эпидемиями, преступностью, меры по предотвращению войны и обеспечению мира и т. п.

В современной учебной литературе **государство определяется** как политико-территориальная суверенная организация публичной власти, имеющая специальный аппарат, способная делать свои, веле-ния обязательными для всей страны.

76 подчинение», либо проявляться только в отношениях «руководство — подчинение».

Власть есть средство функционирования любой социальной общности, проявляющееся как отношение подчинения входящих в это сообщество лиц единой руководящей в нем воле.

Изложенное позволяет сформулировать краткое определение понятия власти как общесоциологической категории.

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

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

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

Государство является непосредственным воплощением, особой организацией политической власти.

<p>9а 9. Понятие формы государства</p> <p>Любое государство есть единство его сущности, содержания и формы. Чтобы оно активно функционировало, чтобы качественно и слаженно действовал его механизм, требуется четко организованная государственная власть.</p> <p>Под формой государства понимается организация государственной власти, выраженная в форме правления, государственного устройства и политического (государственного) режима.</p> <p>Понятие формы государства охватывает:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) организацию верховной государственной власти, источники ее образования и принципы взаимоотношений высших органов власти между собой и населением; 2) территориальную организацию государственной власти, соотношение государства как целого с его составными частями; 3) методы и способы осуществления государственной власти. <p>Форма государства зависит от конкретно-исторических условий его возникновения и развития, решающее влияние на нее оказывают сущность, исторический тип государства. Так, феодальному типу государства соответствовала, как правило, монархическая форма правления, а буржуазному — республиканская. Форма государства во многом зависит от соотношения политических сил в стране, особенно в период его возникновения. Ранние буржуазные революции привели к компромиссу между буржуазией и феодалами, следствием которого стала конституционная монархия.</p>	<p>10а 10. Формы правления</p> <p>Существуют две основные формы правления — монархия и республика. Их верховные органы отличаются друг друга и по порядку образования, и по составу, и по компетенции.</p> <p>Монархия — это форма правления, при которой вся полнота государственной власти сосредоточена в руках одного человека — монарха (царя, короля, шаха, императора, султана и т. п.), который выполняет функции и главы государства, и законодательной, и во многом исполнительной власти.</p> <p>При неограниченной (абсолютной) монархии монарх является единственным высшим органом государства. Он осуществляет законодательную функцию, руководит органами исполнительной власти, контролирует правосудие.</p> <p>При ограниченной монархии высшая государственная власть рассредоточена между монархом и другим органом или органами (Земским собором в Российской империи). К ограниченным относятся сословно-представительная монархия и современная конституционная монархия, в которой власть монарха ограничена конституцией, парламентом, правительством и независимым судом.</p> <p>Республика — форма правления, при которой:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) государственная власть передается народом определенному коллегиальному, а не единоличному органу (сенату, парламенту, народному собранию, федеральному собранию и т. п.), который выполняет свое функциональное назначение в режиме «сдержек и противовесов» с другими ветвями власти;
<p>11а 11. Формы государственного устройства</p> <p>Под государственным устройством понимается внутренняя национально-территориальная организация государства, соотношение целого и его части. Данная категория дает ответы на вопросы о том, как организована территория государства, из каких частей оно состоит, каково их правовое положение. Существуют три общепризнанные формы государственного управления: унитарная, федеративная и конфедеративная (промежуточная).</p> <p>Унитарное государство — это целостное централизованное государство, административно-территориальные единицы которого (области, провинции, округа и т. д.) не имеют статуса государственных образований, не обладают суверенными правами. Так как основным признаком унитарного государства является целостность, то естественно следующее: единственный высший орган государства, единое гражданство, единая конституция, что создает организационно-правовые предпосылки для высокой степени влияния центральной государственной власти на всей территории страны. Органы административно-территориальных единиц находятся либо в полном подчинении центра, либо в двойном подчинении центра и местных представительных органов.</p> <p>Большая часть государств имеет унитарную форму государственного устройства. Население унитарного государства может быть как однонациональным, так и многонациональным.</p> <p>Федеративное государство (федерация) есть сложное государство, состоящее из нескольких субъектов, объединившихся для решения общих задач.</p>	<p>12а 12. Политический режим</p> <p>Политический режим — это методы осуществления политической власти, итоговое политическое состояние в обществе, которое складывается в результате взаимодействия и противоборства различных политических сил, функционирования всех политических институтов и характеризуется демократизмом или антидемократизмом.</p> <p>Профессор С. С. Алексеев выделяет следующие свойства политического режима:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) политический режим прежде всего зависит от того, какими методами в государстве осуществляется политическая власть. Если это методы убеждения, согласования, законности, парламентаризма, если применяется только правовое принуждение, то налицо прогрессивный, демократический режим. Когда же на первый план выходят методы насилия, в государстве складывается режим реакционный антидемократический; 2) в каждой стране политический режим определяется соотношением, раскладом политических сил. В странах, где существует устойчивый баланс политических сил или достигнуто долговременное национальное согласие, результатом такого согласия является стабильный политический режим. Но если в стране верх берут то одни, то другие силы, политический режим постоянно изменяется. <p>В зависимости от характера используемых государственной властью средств и способов управленческого воздействия различают авторитарные и демократические государственно-правовые режимы.</p>

106 2) представительная власть сменяема, избирается на определенный срок;

3) законодательно закрепляется подотчетность и ответственность власти за результаты своей деятельности.

Признаки республики:

1) выборность и сменяемость представительной власти;

2) коллегиальность правления;

3) подотчетность и ответственность (политическая и юридическая) власти за результаты своей деятельности.

Современные республики подразделяются на **парламентарные и президентские**.

В парламентской республике парламент наделен не только законодательными полномочиями, но и правом давать отставку правительству, выразив ему недоверие, правительство несет перед парламентом ответственность за свою деятельность. Президент республики является главой государства, но не главой правительства. Правительство формируется партией, победившей на парламентских выборах.

Президентская республика — это форма правления, при которой президент непосредственно при определенном парламентском контроле формирует правительство, которое несет перед ним ответственность за свою деятельность.

126 Авторитарный режим отличается тем, что:

1) народ при таких режимах фактически отстраняется от формирования государственной власти и контроля над ее деятельностью;

2) вся полнота власти концентрируется в руках правящей элиты, не учитывающей коренных интересов населения;

3) устраняется оппозиция;

4) решения центральной власти реализуются при широкомасштабном использовании насилия, при опоре на военно-полицейский аппарат. Устанавливается полное преимущество государства над правом;

5) личность лишена гарантий безопасности, человек не может реально пользоваться общедемократическими свободами, даже если они формально провозглашены.

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

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

96 Категория формы государства показывает особенности внутренней организации государства, порядок образования и структуру органов государственной власти, специфику их территориальной обособленности, характер взаимоотношений друг с другом и населением, а также те методы, которые используются ими для осуществления организационной и управленческой деятельности.

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

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

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

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

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

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

116 При этом субъекты образуются по национальному или территориальному принципу либо использует и первое, и второе.

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

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

Конфедеративные объединения имеют нестойкий, переходный характер: они либо распадаются, либо преобразуются в федерации. Конфедерацию можно назвать переходной формой государственного устройства. Например, штаты Северной Америки с 1776 по 1787 гг. были объединены в конфедерацию, что диктовалось интересами борьбы против британского владычества. Конфедерация стала ступенькой на пути создания федеративного государства — США.

13а**13. Понятие, правовой статус органа государственной власти**

Орган государственной власти — это звено государственного аппарата, участвующего в осуществлении определенных государственных функций и наделенного в этой связи властными полномочиями.

Признаки органов государственной власти:

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

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

Конституционные принципы — это закрепленные в Конституции РФ исходные начала, лежащие в основе функционирования государственных органов.

Такими принципами выступают:

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

14а**14. Классификация органов государственной власти**

Орган государства — это юридически оформленная, организационно и хозяйственно обособленная часть государственного механизма, состоящая из государственных служащих, наделенная государственно-властными полномочиями и необходимыми материальными средствами для осуществления в пределах своей компетенции определенных задач и функций государства.

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

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

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

По характеру выполняемых задач органы государства подразделяются на четыре вида:

- 1) органы законодательной власти;
- 2) органы исполнительной власти, основная форма деятельности которых — исполнительно-распорядительная;
- 3) органы судебной власти, осуществляющие правосудие и уполномоченные применять государственное принуждение;
- 4) органы контрольной власти, деятельность которых состоит в проверке соответствия актов и действий

15а**15. Институт Президента РФ: статус, полномочия, ответственность**

Президент РФ является главой государства и гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Он в качестве главы государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях; определяет основные направления внутренней и внешней политики государства; ведет переговоры и подписывает международные договоры РФ, ратификационные грамоты; принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей, а также реализует многие другие полномочия, присущие главе государства.

Прерогативы Президента РФ как гаранта Конституции РФ направлены прежде всего на обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов всех ветвей государственной власти, т. е. в конечном счете на достижение гарантированного ст. 5 Конституции РФ единства системы государственной власти. В этой связи Президент наделен полномочиями распускать Государственную Думу в случаях и в порядке, предусмотренных Конституцией; назначать референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом; подписывать и обнародовать принятые Федеральным Собранием законы; представлять Государственной Думе кандидатуры на должность председателя Центрального банка России, а также ставить перед ней вопрос об освобождении его от должности; представлять Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ,

16а**16. Администрация Президента РФ**

Администрация Президента РФ является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента РФ и осуществляющим контроль исполнения его решений, и действует в составе руководителя Администрации Президента РФ, двух заместителей руководителя Администрации Президента РФ — помощников Президента РФ, помощников Президента РФ, пресс-секретаря Президента РФ, руководителя протокола Президента РФ, полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, советников Президента РФ, полномочных представителей Президента РФ в Совете Федерации и Государственной думе Федерального Собрания РФ, Конституционном Суде РФ, старших референтов, референтов Президента РФ и иных должностных лиц, а также самостоятельных подразделений, которые состоят из департаментов. Администрации Президента РФ к коим относятся: Аппарат Совета безопасности РФ (на правах управления), аппараты полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах (на правах управления), аппарат советников Президента РФ, Государственно-правовое управление Президента РФ, Канцелярия Президента РФ (на правах управления), Контрольное управление Президента РФ, Референтура Президента РФ (на правах управления), Секретариат руководителя Администрации Президента РФ (на правах управления), Управление Президента РФ по внешней политике, Управление Президента РФ по внутренней политике, Управление Президента РФ по кадровым вопросам и государственным наградам, Управление

146 государственных и иных органов, их должностных лиц:

- а) постоянные, которые создаются без ограничения срока действия;
- б) временные, которые создаются на определенный срок.

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

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

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

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

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

166 ние Президента РФ по вопросам государственной службы, Управление Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан, Управление информационного и документационного обеспечения Президента РФ, Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан, Управление пресс-службы и информации Президента РФ, Протоколно-организационное управление Президента РФ, Экспертное управление Президента РФ.

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

Заместитель руководителя Администрации Президента РФ — помощник Президента РФ — по поручению руководителя Администрации Президента РФ в случае его временного отсутствия исполняет его обязанности.

136 В своей деятельности органы государственной власти должны руководствоваться **принципом приоритета прав и свобод человека и гражданина**. Закрепляя общечеловеческие стандарты защиты прав и свобод личности, страны и государства принимают меры по их соблюдению и охране от всевозможных посягательств.

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

Принцип федерализма выражается в единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Принцип разделения властей. С целью предотвращения злоупотребления все ветви государственной власти должны быть независимыми, самостоятельными и взаимно уравновешенными.

Принцип законности означает обязательность соблюдения всеми государственными органами Конституции РФ, законов и подзаконных актов.

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

156 а также кандидатуру Генерального прокурора РФ и вносить предложения в Совет Федерации об освобождении Генерального прокурора от должности; назначать судей других федеральных судов.

В соответствии с гл. 4 Конституции РФ Президент России назначает с согласия Государственной думы Председателя Правительства РФ, имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ и принимает решение о его отставке; по предложению Председателя Правительства назначает на должность и освобождает от должности его заместителей, а также федеральных министров; утверждает военную доктрину государства, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ и является Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами государства; при определенных обстоятельствах и в установленном Конституцией РФ и федеральным конституционным законом порядке вводит на территории страны или в отдельных ее местностях военное, а также чрезвычайное положение. Президент является также высшим носителем, организатором и руководителем исполнительной власти в стране, которую он разделяет как непосредственно и персонально, так и через Государственный совет РФ, Администрацию Президента РФ и государственные органы исполнительной власти.

17а **17. Федеральное Собрание РФ: порядок формирования, правовые основы деятельности, структура и полномочия**

Согласно Конституции РФ (ст. 94) Федеральное Собрание РФ является парламентом РФ. Федеральное Собрание — представительный орган РФ.

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

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

Основными функциями парламента являются:

- 1) представительство;
- 2) законотворчество;
- 3) контроль.

Основными стадиями законодательного процесса являются:

- 1) внесение законопроекта в Государственную Думу;
- 2) рассмотрение законопроекта в Государственной Думе, принятие или отклонение закона;
- 3) рассмотрение закона Советом Федерации, его одобрение или неодобрение;

18а **18. Структура и организация деятельности Совета Федерации Федерального Собрания РФ**

Конституция РФ содержит лишь отправные моменты, касающиеся состава и порядка формирования Совета Федерации. В верхней палате представлены все субъекты Российской Федерации на паритетных началах — по два представителя, при этом один от представительного, а другой от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. В настоящее время Совет Федерации формируется в соответствии с Федеральным законом от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

К компетенции Совета Федерации отнесены следующие вопросы.

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

Однако комментируемый пункт определяет, что, помимо этого взаимного согласия, требуется еще согласие Совета Федерации.

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

Указанная статья Конституции РФ обязывает Президента РФ незамедлительно сообщить о введении военного положения на территории РФ или в отдельных ее местностях палатам Федерального Собрания РФ.

3. Вопрос об использовании Вооруженных Сил РФ за пределами ее территории может возникнуть в различных ситуациях. Он может возникнуть в связи с отраже-

19а **19. Структура и организация деятельности Государственной Думы Федерального Собрания РФ**

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

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

Полномочия Государственной Думы:

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

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

3. Полномочия по назначению Председателя Центрального банка РФ.

20а **20. Правовой статус депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации**

Членами Совета Федерации являются представители законодательного и исполнительного органов субъекта РФ, уполномоченные осуществлять законодательную власть в Совете Федерации и иные полномочия, предусмотренные Конституцией РФ и федеральным законодательством.

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

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

В соответствии с Законом РФ о статусе депутатов Государственной думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ они обладают правом законодательной инициативы. Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации пользуются правом решающего голоса по всем вопросам,

186 нием агрессии против РФ, с выполнением международных договорных обязательств, в частности в связи с выполнением миротворческих задач.

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

4. Совет Федерации должен принять постановление о назначении выборов Президента РФ в одном из двух случаев: когда истекает срок полномочий Президента РФ или когда должность Президента РФ освободилась досрочно.

5. Условия и порядок отрешения Президента РФ от должности урегулированы в ст. 93 Конституции РФ.

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

7. Полномочие Совета Федерации по назначению Генерального прокурора РФ сходно с вышеизложенным. Однако есть и отличие, заключающееся в том, что согласно самой Конституции РФ Совет Федерации не только назначает, но и освобождает Генерального прокурора РФ от должности по представлению Президента РФ.

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

206 рассматриваемым палатами. Депутат и член Совета Федерации принимает личное участие в заседании палаты, депутатом и членом которой он является.

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

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

176 4) подписание Президентом РФ и обнародование закона.

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

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

В реализации этих функций участвуют обе палаты Федерального Собрания. Полномочия Совета Федерации и Государственной Думы закреплены непосредственно в Конституции РФ (ст. 102 и 103).

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

В соответствии со ст. 105 Конституции РФ Государственной Думой принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы РФ.

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

4. Назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов.

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

6. Объявление амнистии.

Амнистия — это однократное освобождение от уголовной ответственности или ее смягчение для лиц, совершивших определенные преступления до установленной в акте об амнистии даты.

7. Выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности. Полномочия Государственной Думы могут быть прекращены Президентом РФ досрочно в трех случаях:

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

21а 21. Правительство РФ в системе государственной власти: правовые основы деятельности, структура и полномочия

В соответствии с ч. 1 ст. 110 Конституции РФ **исполнительную власть РФ осуществляет Правительство РФ. Правительство РФ** — высший, но не единственный орган в России, осуществляющий исполнительную власть.

В состав Правительства РФ входят:

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

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

22а 22. Понятие судебной власти в РФ

Конституция РФ относит судебную власть к самостоятельной ветви государственной власти (ст. 10 Конституции РФ).

В соответствии с ч. 1 ст. 118 Конституции РФ **правосудие** (особый вид юридической деятельности, возлагаемый на судебную власть и осуществляемый ею) **в Российской Федерации осуществляется только судом**. Из этого вытекает, что в России нет и не может быть иных органов, осуществляющих правосудие, и различные квазисудебные органы правосудия не отправляют. Запрещает Конституция РФ и создание чрезвычайных судов.

Судебная система включает в себя следующие суды:

- 1) Конституционный Суд РФ, конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации;
- 2) суд общей юрисдикции (мировой судья, районный суд, верховный суд республики, краевой, областной, окружной суд, военный суд, Верховный Суд РФ);
- 3) арбитражный суд (субъекта Российской Федерации, апелляционный, окружной, Высший Арбитражный Суд РФ);
- 4) третейский суд.

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

23а 23. Принципы осуществления правосудия в РФ

- 1) **равенства всех перед законом и судом** (суды не отдают предпочтения каким-либо органам, лицам, сторонам судебного процесса по признакам их государственной, социальной, половой, расовой, национальной, языковой или политической принадлежности, в зависимости от происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, места рождения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и т. п.);
- 2) **открытости, гласности, публичности судебного процесса** (данный принцип не означает абсолютного запрета на проведение закрытых судебных заседаний. В предусмотренных законом случаях, связанных, в частности, с рассмотрением вопросов государственной, коммерческой тайны, тайны усыновления, интимных отношений сторон и иного, могут проводиться и закрытые заседания; при этом решение (приговор) суда в любом случае оглашается публично);
- 3) **очности судебного разбирательства** (по общему правилу участники процесса должны присутствовать в зале судебного заседания, суд и участники процесса должны иметь возможность задавать друг другу вопросы, давать пояснения и т. д. Заочное разбирательство возможно как в уголовном, так и в гражданском процессе, но только в качестве исключения в предусмотренных законом ограниченных случаях и при обязательном условии, что такое разбирательство не будет препятствовать

24а 24. Судебные органы РФ: порядок формирования, состав и компетенция

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

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

Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ:

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

Конституционный Суд РФ разрешает споры о компетенции:

- 1) между федеральными органами государственной власти;
 - 2) между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ;
 - 3) между высшими государственными органами субъектов РФ.
- Конституционный Суд РФ решает исключительно вопросы права.

Верховный Суд РФ является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административ-

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

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

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

246 ным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции.

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

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

Носителями судебной власти в РФ являются прежде всего **судьи**. **Требования к кандидату на должность судьи следующие:**

- 1) гражданство РФ;
- 2) возрастной ценз (не моложе 25 лет);
- 3) высшее юридическое образование;
- 4) стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет;
- 5) отсутствие медицинских противопоказаний.

Судьи Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ, судьи других федеральных судов — Президентом РФ, судьи конституционных (уставных) судов — законодательными органами субъектов Российской Федерации, мировые судьи назначаются (избираются) на должность по региональному законодательству с учетом требований Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации».

216 проса о доверии Председателем Правительства РФ, в случае невозможности исполнения своих полномочий (в том числе и по собственному усмотрению главы государства). Освобождение от должности Председателя Правительства РФ одновременно влечет за собой отставку Правительства РФ, при этом по поручению Президента РФ Правительство РФ продолжает функционировать до формирования нового Правительства, а исполнение обязанностей Председателя Правительства РФ Президент РФ вправе поручить одному из заместителей Председателя Правительства на срок до 2 месяцев.

Правительство является высшим органом исполнительной власти в РФ, но основной объем работы по государственному управлению выполняется федеральными органами исполнительной власти. Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» проведена достаточно серьезная реформа системы исполнительной власти в России. Указ закрепляет **три вида федеральных органов исполнительной власти**: федеральное министерство, федеральную службу и федеральное агентство.

Правительство РФ **осуществляет общее руководство федеральными органами исполнительной власти**, за исключением федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел и др., руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ.

236 установлению истины);

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

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

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

7) **а также участие в качестве арбитражных заседателей и присяжных заседателей**.

Принципы правосудия непосредственно связаны с конституционными гарантиями судебной защиты нарушенных прав, являющимися составяющей конституционно-правового статуса личности.

266 Российской Федерации, международные договоры РФ, вопросы войны и мира;

- 11) внешнеэкономические отношения РФ;
- 12) оборона и безопасность, оборонное производство, определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества, производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;
- 13) определение статуса и защита Государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;
- 14) судостроительство, прокуратура, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, амнистия и помилование, гражданское и арбитражно-процессуальное законодательство, правовое регулирование интеллектуальной собственности;
- 15) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени, геодезия и картография, наименования географических объектов, официальный статистический и бухгалтерский учет;
- 16) государственные награды и почетные звания РФ;
- 17) федеральная государственная служба.

286 эффективного управления процессами экономического и социального развития субъекта РФ и в интересах его населения.

Систему органов исполнительной власти образуют три основные группы органов:

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

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

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

256 еспособным, неспособность осуществлять полномочия судьи по состоянию здоровья, утрата гражданства Российской Федерации, осуществление несовместимой со статусом судьи деятельности, увольнение судьи военного суда с военной службы, а также досрочное прекращение полномочий в качестве санкции дисциплинарной ответственности.

Неприкосновенность судьи (судейский иммунитет) заключается в особом порядке привлечения его к уголовной ответственности (включая привлечение в качестве обвиняемого по другому уголовному делу, изменение квалификации состава преступления и др.) и к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке. Уголовное дело в отношении любого судьи может быть возбуждено только Генеральным прокурором Российской Федерации на основании заключения коллегии из трех профессиональных судей соответствующего суда общей юрисдикции (Верховного Суда РФ или суда субъекта Российской Федерации) и с согласия соответствующей квалификационной коллегии судей (для судей Конституционного Суда РФ — с согласия судей Конституционного Суда). Неприкосновенность судьи распространяется также на его помещения, транспорт, средства связи, переписку.

276 ное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

- 11) кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура, нотариат;
- 12) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;
- 13) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;
- 14) координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров РФ.

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

Кроме вышеуказанных разграничений предметов ведения, во всем остальном субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти, осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

В современной Конституции РФ существует мягкий характер разграничения предметов ведения и властных полномочий Федерации и ее субъектов.

29а 29. Органы законодательной власти субъектов РФ

Законодательные (представительные) органы в субъектах РФ олицетворяют народное представительство и осуществляют главным образом законодательные функции.

Законодательный орган государственной власти является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта РФ. Его наименование и структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ. Число депутатов законодательного органа также устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ.

Федеральным законом установлено, что не менее 50 % депутатов законодательного органа государственной власти субъекта РФ должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутых избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах.

Срок полномочий депутатов одного созыва устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ и не может превышать 5 лет.

Законодательный орган принимает конституцию (устав) и поправки к ней, законы субъекта РФ, осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ в пределах полномочий субъекта РФ. По представлению Президента РФ он принимает решение о наделении гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ.

30а 30. Высшее должностное лицо (глава) субъекта Федерации: правовое положение и полномочия

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

Высшее должностное лицо:

- 1) представляет субъект РФ в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта РФ;
- 2) обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые законодательным органом с последующим возвратом их на новое рассмотрение с мотивированным обоснованием или с предложением об изменениях и дополнениях;
- 3) формирует высший исполнительный орган государственной власти в соответствии с законодательством субъекта РФ;

31а 31. Государственное регулирование в области образования и науки в РФ

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

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

32а 32. Государственное регулирование в отраслях культуры

Закон РФ от 9 октября 1992 г. «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» связывают понятие культуры и творчества с различными видами **культурной деятельности** — деятельности по сохранению, созданию, распространению и освоению культурных ценностей. Под **культурными ценностями** понимаются нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты. Культурная деятельность создает **культурные блага** — условия и услуги, предоставляемые организациями, другими юридическими и физическими лицами для удовлетворения гражданами своих культурных потребностей.

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

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

306 4) имеет право участвовать в работе законодательного органа с правом совещательного голоса; 5) обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ с иными органами государственной власти субъекта РФ и в соответствии с законодательством РФ может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта РФ с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями.

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

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

326 Деятельность, направленная на сохранение, создание, распространение и освоение культурных ценностей, предоставление культурных благ населению в различных формах и видах, является основной деятельностью организаций культуры. Организации культуры могут осуществлять иную, не противоречащую законодательству деятельность — предпринимательскую, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана и которая соответствует этим целям.

Согласно Положению о Министерстве культуры и массовых коммуникациях Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г., Минкультуры России осуществляет следующие функции и полномочия: вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ и другие документы, по которым требуется решение Правительства РФ; утверждает положение о национальном фильме и положение о федеральной конкурсной комиссии по телерадиовещанию; принимает нормативные правовые акты и по другим вопросам установленной сферы деятельности министерства и подведомственных ему федеральной службы и федеральных агентств, а также осуществляет иные функции и полномочия в установленной сфере деятельности, предусмотренные федеральным законодательством.

296 При отклонении кандидатур Президент проводит консультации с законодательным органом власти, но при третьем отклонении он вправе распустить данный орган. В этом случае не позднее чем через 120 дней назначаются внеочередные выборы.

Депутатом может быть избран гражданин РФ, обладающий в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом) или законом субъекта РФ пассивным избирательным правом.

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

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

316 среднее профессиональное образование, высшее профессиональное образование, послевузовское профессиональное образование. Под получением гражданином образования понимается достижение и поддержание им определенного образовательного ценза, которое удостоверяется соответствующим документом.

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

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

33а

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

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

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

К лечебно-профилактическим учреждениям относятся:

1) больничные учреждения (госпитали, медико-сани-

34а

34. Понятие безопасности и ее виды

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

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

Действующее законодательство предусматривает многие виды безопасности. Так, Конституция РФ содержит правовые основания для выделения общественной безопасности и государственной безопасности, среди которых следует выделить главный **интегрированный вид безопасности** — национальную безопасность, важнейшими составными частями и взаимосвя-

35а

35. Система безопасности РФ, силы и средства ее обеспечения

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

Основными функциями системы безопасности являются выявление и прогнозирование внутренних и внешних угроз жизненным и иным интересам объектов безопасности, осуществление комплексно-оперативных и долговременных мер по их предупреждению и нейтрализации; создание и поддержание в готовности средств обеспечения безопасности; и др.

Общее руководство государственными органами обеспечения безопасности осуществляет **Президент РФ**, который возглавляет Совет безопасности РФ, контролирует и координирует деятельность государственных органов обеспечения безопасности, принимает оперативные решения по обеспечению безопасности на основании и в соответствии с действующими законами. Конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента РФ в области обеспечения безопасности, является Совет безопасности РФ.

Совет безопасности РФ рассматривает вопросы внутренней и внешней политики РФ в области обеспечения безопасности, стратегические проблемы государственной, экономической, общественной, оборон-

36а

36. Понятие местного самоуправления

Местное самоуправление — это один из видов управления определенными общественными делами локального сообщества людей. Оно представляет собой самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению вопросов местного значения. Местное самоуправление организуется исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Оно автономно.

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

346 занными элементами которой и являются экономическая и информационная безопасность, поскольку экономические и информационные процессы сопровождают и опосредуют все сферы и отрасли государственного управления в широком и узком смысле.

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

366 быть переданы с их согласия некоторые функции государственных органов, и за их выполнение они тоже несут ответственность перед государством. **Местное самоуправление** — власть не только территориально ограниченная, но ограниченная и по кругу полномочий. Ее органы вправе решать вопросы местного значения в соответствии с законом. В унитарном государстве это закон, принятый его парламентом.

Существует несколько различных взглядов на суть местного, управления.

Общественная теория местного самоуправления возникла в связи с борьбой против королевского абсолютизма. Сначала в городах, а затем в сельских поселениях население отстояло право создавать свои выборные органы, которые управляли местными делами. Первоначально это оформлялось хартиями, даруемыми монархами городам. Затем территориальные коллективы стали принимать свои уставы, став муниципальными образованиями наряду с городами. Муниципальные образования имеют свой бюджет, свою собственность, содержат за свой счет подчиненных им служащих.

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

336 тарные части, специализированные больницы и др.;

2) учреждения здравоохранения особого типа (бюро судебно-медицинской экспертизы, бюро медицинской статистики и др.);

3) диспансеры (врачебно-физкультурные, онкологические, психоневрологические, противотуберкулезные и т. д.);

4) амбулаторно-поликлинические учреждения;

5) учреждения скорой медицинской помощи и учреждения переливания крови (станции переливания крови, скорой медицинской помощи);

6) учреждения охраны материнства и детства (дома ребенка, женские консультации, молочные кухни, родильные дома и др.);

7) санаторно-курортные учреждения;

8) клиники.

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

К государственной системе здравоохранения относятся Министерство здравоохранения и социального развития РФ, министерства здравоохранения субъектов РФ, государственные органы санитарно-эпидемиологического надзора, Российская академия медицинских наук, которые в пределах своей компетенции планируют и осуществляют меры по реализации государственной политики, выполнению программ в области здравоохранения и по развитию медицинской науки.

356 ной, информационной, экологической и иных видов безопасности, охраны здоровья населения, прогнозирования, предотвращения чрезвычайных ситуаций и преодоления их последствий, обеспечения стабильности и правопорядка и ответствен за состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз.

Основные задачи Совета безопасности: определение жизненно важных интересов личности, общества и государства и выявление внутренних и внешних угроз объектам безопасности; разработка основных направлений стратегии обеспечения безопасности РФ и организация подготовки федеральных программ ее обеспечения; подготовка рекомендаций Президенту РФ для принятия решений по вопросам внутренней и внешней политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства; подготовка оперативных решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций, подготовка предложений Президенту РФ о введении, продлении или отмене чрезвычайного положения.

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

37а**37. Принципы местного самоуправления**

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

Принципы местного самоуправления:

- 1) местное самоуправление **признается и гарантируется Конституцией РФ;**
- 2) **принцип самостоятельности местного самоуправления** реализуется посредством широкого набора специальных юридических средств, в совокупности дающих представление об этом качестве муниципальной власти. Местное самоуправление наделено собственной компетенцией, состоящей из предметов ведения и полномочий по их решению. Самостоятельность муниципальных органов неограничена, она имеет рамки, обусловленные ст. 12 Конституции РФ: самостоятельность допустима лишь в пределах полномочий местного самоуправления. Принцип самостоятельности опирается на права муниципальных образований по владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью, формированию и исполнению местных бюджетов, ведению местного хозяйства, соотносясь при этом с потребностями и ресурсами территории.
- 3) **принцип независимости** органов местного самоуправления — самый спорный из всех. Тем не менее он остается неуязвимым в силу своей конституции.

38а**38. Правовые основы местного самоуправления**

Правовое регулирование местного самоуправления в России относится к предметам ведения субъектов Федерации. К совместному ведению Федерации и субъектов РФ относится лишь установление общих принципов системы местного самоуправления (п. «и» ст. 7 Конституции РФ). В соответствии с этим Федерация вправе издавать законы об общих принципах местного самоуправления. Местное самоуправление регулируется законами субъектов РФ и уставами самих муниципальных образований.

Правовая основа местного самоуправления — это совокупность различных нормативных правовых актов и отдельных правовых норм, регулирующих вопросы местного самоуправления.

В состав правовой основы местного самоуправления в России входят международно-правовые нормы, содержащиеся в актах международного права.

В состав правовой основы местного самоуправления в России входят также положения, содержащиеся в других правовых актах: в Конституции РФ (ст. 12, п. 8 и др.); основных законах (конституциях, уставах) субъектов РФ; федеральных законах; указах Президента РФ; постановлениях Правительства РФ; постановлениях Конституционного Суда РФ.

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

39а**39. Понятие организационных основ местного самоуправления**

Впервые термин «основы местного самоуправления» был введен Федеральным Законом от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» в связи с необходимостью организации деятельности населения по осуществлению местного самоуправления.

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

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

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

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

40а**40. Система и структура органов местного самоуправления**

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

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

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

В узком смысле структура органов местного самоуправления — это система имеющих самостоятельный статус органов, которые на данной территории осуществляют функции и полномочия местного самоуправления. **В широком смысле** — понятие структу-

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

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

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

406 ра органов местного самоуправления включает также внутренние подразделения представительного органа и исполнительного органа. Структура органов местного самоуправления и в узком, и в широком смысле является **предметом местного ведения**.

Понятия «система» и «структура» органов местного самоуправления аналогичны, причем понятие «система» более узкое и входит в понятие «структура», имеющее узкий и широкий смысл.

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

Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» впервые подробно фиксирует процедуру определения структуры местных органов при образовании на межселенных территориях нового муниципального образования или в случаях его преобразования. Структура определяется населением на местном референдуме, сходе граждан (на территориях с численностью жителей менее 100 человек) либо представительным органом местного самоуправления. Тот или иной вариант решения такого вопроса отражается в муниципальном уставе.

376 туционности: в ст. 12 Конституции РФ закреплено, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти;

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

5) **недопустимость образования** органов местного самоуправления и назначения должностных лиц местного самоуправления органами и должностными лицами государственной власти — принцип, отражающий сущность местного самоуправления;

6) **принцип судебной защиты** местного самоуправления служит одновременно гарантией от необоснованного воздействия государственной власти.

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

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

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

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

<p>41a 41. Особенности организации местного самоуправления в городах — субъектах РФ Москве и Санкт-Петербурге</p> <p>Наличие особенностей местного самоуправления в городах — субъектах РФ Москве и Санкт-Петербурге обусловлено различными причинами, но, безусловно, носящими важный характер. С одной стороны, Конституция РФ содержит нормы, устанавливающие положение о том, что государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти (п. 2 ст. 11 Конституции РФ). С другой стороны, в Конституции РФ существуют нормы, согласно которым в городских поселениях (в том числе Москве и Санкт-Петербурге) осуществляется местное самоуправление (п. 1 ст. 131).</p> <p>Первоначально Закон «О Счетной палате Российской Федерации» не учитывал специфики городов-субъектов, закрепляя общие для всех видов муниципальных образований принципы организации самоуправления. Позднее необходимость решения проблем, связанных со спецификой городов федерального значения, заставила законодатель вносить изменения в Закон. Этими изменениями была установлена дуалистическая (смешанная) модель, согласно которой представительные и исполнительные органы городской власти являлись одновременно органами государственной власти субъекта РФ и органами городского (местного) самоуправления и обладали всеми законодательно установленными полномочиями этих органов.</p> <p>В настоящее время проблемы организации местного самоуправления в городах федерального</p>	<p>42a 42. Особенности организации местного самоуправления в ЗАТО</p> <p>Закрытым административно-территориальным образованием является территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включая специальные условия проживания граждан.</p> <p>К основным особенностям организации самоуправления ЗАТО относятся следующие положения:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ЗАТО наделяется статусом городского округа; 2) решение о создании (упразднении) ЗАТО принимается Президентом РФ; 3) при принятии решения об упразднении ЗАТО определяются этапность и сроки снятия особого режима безопасного функционирования предприятий и объектов (ст. 2 п. 2 Закона о ЗАТО); 4) ЗАТО находится в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам: <ol style="list-style-type: none"> а) установления административной подчиненности, границ указанного образования и земель, отводимых предприятиям и объектам; б) определения полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отношении указанного образования; в) обеспечения особого режима безопасного функционирования предприятий и объектов, включающего специальные условия проживания
<p>43a 43. Особенности организации местного самоуправления в наукограде</p> <p>Наукоград — городской округ с градообразующим научно-производственным комплексом, который представляет собой совокупность организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники.</p> <p>Инфраструктура наукограда — совокупность организаций, обеспечивающих жизнедеятельность населения наукограда.</p> <p>В состав научно-производственного комплекса могут быть включены:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) научные организации и высшие учебные заведения при условии прохождения ими в установленном порядке государственной аккредитации; 2) промышленные предприятия при условии, что объем производства наукоемкой продукции в течение 3 лет, предшествующих году подачи документов о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда, составляет не менее 50% общего объема производства; 3) объекты инновационной инфраструктуры, малые предприятия независимо от организационно-правовой формы, работающие в научно-технической и инновационной сфере, при условии выполнения по договорам с научными организациями, расположенными на территории данного муниципального образования, работ, составляющих не менее 50% объема их основной деятельности. 	<p>44a 44. Устав муниципального образования</p> <p>Устав муниципального образования является основным нормативно-учредительным актом муниципального образования, устанавливающим статус муниципального образования. Он занимает приоритетное место в системе муниципально-правовых актов, принимаемых на муниципальном уровне правового регулирования.</p> <p>Устав представляет собой своеобразную миниконституцию, действующую в пределах границ отдельного муниципального образования.</p> <p>В уставе закрепляются:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) наименование муниципального образования; 2) перечень вопросов местного значения (в соответствии с видом муниципального образования); 3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения; 4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления; 5) наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления; 6) виды, порядок принятия, опубликования и вступления в силу муниципальных правовых актов; 7) срок полномочий представительного органа, депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, основания и порядок прекращения их полномочий; 8) виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности

426 ния граждан, охраны общественного порядка и обеспечения противопожарной безопасности. Все решения по вышеуказанным вопросам принимаются Правительством РФ (ст. 1 Закона о ЗАТО);

- 5) устанавливаются ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения землей, природными ресурсами, недвижимым имуществом (ст. 3 п. 1 Закона о ЗАТО);
- 6) в бюджет ЗАТО зачисляются все налоги и сборы, полученные с этой территории;
- 7) земли ЗАТО находятся в ведении муниципального образования, за исключением земель федеральной собственности;
- 8) участие в приватизации муниципального имущества принимают только те, кто постоянно там проживает и зарегистрирован;
- 9) компетенция органов местного самоуправления ЗАТО расширена. К ним относятся:
 - а) вопрос обеспечения безопасности граждан;
 - б) вопрос безопасности в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций;
 - в) проблемы соблюдения особого режима территории;
 - г) вопросы участия в режимном процессе (пропуск) и т. п.;
- 10) проживание или работа граждан в условиях особого режима ЗАТО подлежат общей социальной компенсации.

446 ности и порядок решения соответствующих вопросов;

- 9) порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета;
- 10) порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Устав должен содержать нормы нескольких типов:

- 1) нормы-дефиниции (нормы, устанавливающие символику муниципального образования);
- 2) нормы тематического содержания (о муниципальной службе, о формах прямого волеизъявления);
- 3) нормы статусного содержания, закрепляющие все элементы статуса органов и должностных лиц, на основе которых разрабатываются и принимаются положения статусного содержания;
- 4) процессуальные (процедурные) нормы, закрепляющие порядок осуществления своих полномочий органами и должностными лицами.

Устав муниципального образования — единственный нормативный правовой акт, который необходимо регистрировать в государственных органах юстиции.

416 значения урегулированы ст. 79 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следующим образом:

- 1) местное самоуправление в городах федерального значения осуществляется на внутригородских территориях, установление и изменение границ которых осуществляется законами этих городов федерального значения с учетом мнения населения соответствующих внутригородских территорий;
- 2) перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований определяются законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства.;
- 3) состав муниципального имущества внутригородских муниципальных образований определяется законами городов федерального значения в соответствии со списком имущества, закрепленным в Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 1—3 ст. 50).

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

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

К особенностям статуса наукоградов и организации местного самоуправления можно отнести:

- 1) решение о присвоении (лишении) городскому округу статуса наукограда принимается Президентом РФ по представлению Правительства РФ. Указанный статус может быть присвоен на срок до 25 лет. Статус наукограда может быть сохранен после истечения указанного срока, либо при необходимости городской округ может быть досрочно лишен данного статуса в соответствии с законодательством;
- 2) решение о присвоении статуса наукограда сопровождается утверждением Президентом РФ основных направлений деятельности и программы развития наукограда, представленных Правительством РФ;
- 3) финансирование научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний, подготовки кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов соответствующих субъектов РФ, иных источников финансирования в соответствии с законодательством РФ.

45а

45. Представительные органы местного самоуправления: понятие и порядок формирования

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

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

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

Численность депутатов представительного органа внутригородского муниципального образования горо-

46а

46. Срок полномочий представительного органа местного самоуправления

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

Допускаются изменения (продление или сокращение) срока полномочий органа власти. При этом, однако, решение об изменении срока полномочий применяется только к органам и должностным лицам местного самоуправления, избранным после вступления в силу соответствующего решения.

Согласно ч. 1 ст. 35 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия при избрании не менее двух третей от установленного числа депутатов. В отсутствие этой нормы аналогичные положения содержались в уставах муниципальных образований, которые и восполняли пробел, существующий в законодательстве.

Полномочия представительных органов прекращаются по истечении срока их деятельности. Одновременно прекращаются полномочия депутатов. Случаи досрочного завершения деятельности представи-

47а

47. Структура местного представительного органа

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

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

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

Находясь во главе представительного органа, председатель представляет его в отношениях с населением, органами государственной власти, органами местного самоуправления других муниципальных образований. Но более всего деятельность председателя связана с организацией работы представительного органа. Он осуществляет руководство подготовкой заседаний думы, созывает их, координирует деятельность постоянных комиссий и депутатов, дает им поручения. Предсе-

48а

48. Депутатские комиссии

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

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

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

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

Организационно-правовыми формами деятельности местных представительных органов являются их заседания. Потребность в них диктуется коллективным стилем работы представительной власти. На заседаниях происходит формирование ее руководящих органов, решаются важнейшие вопросы местного значения, находящиеся в исключительном ведении

466 тельного органа фиксируются Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Их несколько: вступление в силу решения суда субъекта Федерации о неправомерности состава депутатов; принятие самим представительным органом решения о самороспуске; преобразование муниципального образования; роспуск представительного органа в порядке, предусматривающем ответственность перед государством.

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

486 представительных органов, реализуются их контрольные функции. Наконец, на заседаниях осуществляется правотворческая функция представительной власти. Все это в совокупности объясняет ведущее положение заседаний в общем числе организационно-правовых форм ее деятельности.

Заседания могут быть очередными и внеочередными, открытыми и закрытыми.

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

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

456 да федерального значения определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек.

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

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

476 датель назначает и освобождает от должности сотрудников аппарата думы, обладает правом их приема и увольнения. В его ведении — распоряжение денежными средствами представительного органа в пределах утвержденной в бюджете муниципального образования сметы расходов думы.

Если же работой думы руководит председатель, являющийся одновременно главой муниципального образования, его полномочия завершаются досрочно в связи с отзывом избирателями с должности руководителя муниципального образования.

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

49а

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

Депутат — это лицо, избранное избирателями соответствующего избирательного округа в представительный орган местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (ст. 2 Закона об основных гарантиях избирательных прав).

Срок полномочий депутата не может быть менее 2 и более 5 лет. Исчисление полномочий депутата начинается со дня (момента) его избрания. А вот завершение полномочий депутата сопряжено с началом работы представительного органа нового созыва.

Основания: признание судом недееспособным или ограниченно дееспособным, признание судом безвестно отсутствующим или объявление умершим, вступление в законную силу обвинительного приговора суда. Депутатские полномочия прекращаются также в случае избрания депутата представительного органа местного самоуправления депутатом Государственной Думы, членом Совета Федерации Федерального Собрания РФ, депутатом законодательного органа субъекта Федерации или представительного органа другого муниципального собрания.

Депутат, работающий в представительном органе на постоянной основе, не имеет права заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной или творческой.

50а

50. Гарантии депутатской деятельности

Гарантии депутатской деятельности делятся на несколько групп:

- 1) организационные гарантии принято связывать с обязанностями органов власти создавать необходимые условия для осуществления депутатом своих полномочий;
- 2) социальные гарантии призваны обеспечить защиту прав и интересов депутата, связанных с возможными материальными издержками при осуществлении им своих обязанностей. В частности, устанавливается право на возмещение расходов депутата, выполняющего свои функции на неосвобожденной основе. Принятые нормы закрепляют страхование жизни и здоровья депутата за счет средств бюджета муниципального образования. Страховые суммы выплачиваются по решению представительного органа в случае причинения депутату увечий, иного повреждения здоровья в связи с выполнением им депутатских полномочий;
- 3) гарантии трудовых прав депутатов направлены на защиту их интересов как субъектов трудовых отношений. Гарантии этого типа охватывают весь срок полномочий депутата, а также последующую служебную деятельность по окончании депутатских обязанностей.

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

51а

51. Общая характеристика правового статуса администрации муниципального образования

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

Местная администрация обладает следующими признаками:

- 1) с 1991 г. (со времени появления Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР») администрации обособились от Советов, превратились в организационно и функционально автономные органы местного самоуправления. Таковыми они остаются и в настоящее время;
- 2) администрации являются органами общей компетенции, осуществляющими организационно-распорядительные и исполнительные полномочия по предметам ведения муниципальных образований. Именно это обстоятельство обеспечивает местным администрациям функциональную самостоятельность и организационно-структурное своеобразие;
- 3) местные администрации приобрели статус обязательных органов в системе муниципальной власти;
- 4) местные администрации, которые в соответствии с уставами муниципальных образований обладают правами юридических лиц, регистрируются в форме муниципальных учреждений;

52а

52. Глава муниципального образования: статус и полномочия

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

Термин «**глава муниципального образования**» был введен Законом «О Счетной палате Российской Федерации» для обозначения выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления.

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

Общим для глав будут представительские полномочия в отношениях с другими органами местного само-

506 засчитывается в общий и непрерывный трудовой стаж или срок службы, стаж работы по специальности;

4) к гарантиям депутатской деятельности относится неприкосновенность депутатов. Неприкосновенность не является личной привилегией. Она имеет публично-правовой характер, призвана обеспечить депутатам возможность беспрепятственного осуществления их мандата. К сожалению, Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» очень скупо регламентирует данный вопрос, ограничиваясь лишь указанием на то, что гарантии депутатов и выборных должностных лиц при привлечении их к уголовной или административной ответственности, задержании, обыске, аресте, допросе, совершении в отношении их иных уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий устанавливаются федеральными законами.

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

526 управления, органами государственной власти, гражданами и организациями. Они вправе без доверенностей действовать от имени муниципальных образований. Типичными будут также нормотворческие полномочия, связанные с изданием правовых актов по вопросам организации и деятельности представительного органа.

Глава — руководитель местной администрации, который по вопросам местного значения и отдельных государственных полномочий издает постановления, а по вопросам организации работы администрации — распоряжения.

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

496 Прекращение гражданства России и выезд за ее пределы на постоянное место жительства — еще два способа досрочного прекращения депутатских полномочий.

Поводом к досрочному завершению полномочий депутата служит его отзыв избирателями.

Основные направления и формы депутатской деятельности.

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

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

Формами депутатской деятельности в **представительном органе местного самоуправления** выступают: участие в его заседаниях, заседаниях постоянных комиссий, выполнение поручений думы, участие в депутатских слушаниях, обращение с депутатским запросом, вопросами к должностным лицам местного самоуправления. Участвуя в работе представительного органа, его постоянных комиссий, депутат пользуется правом решающего голоса по всем вопросам, отнесенным к компетенции думы.

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

Основными направлениями работы аппарата являются организационное, юридическое, информационное, материально-техническое обеспечение администрации. Аппарат выполняет также контрольные функции. Структурные звенья аппарата не пользуются правом издания юридических актов. Руководители соответствующих подразделений не распоряжаются кредитами.

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

Статус специализированных отделов и управлений характеризуется несколькими признаками.

Во-первых, они являются органами специальной компетенции. Их компетенция определяется либо местной администрацией как органом общей компетенции, решающим вопросы местного значения, либо вышестоящими органами управления. Во-вторых, они функционируют на основе положений о них, утверждаемых главой администрации. В-третьих, окончательное решение о создании того или иного подразделения до настоящего времени принадлежало в основном руководителям администраций, которые утверждали его структуру и штаты.

53а

53. Правонарушения и ответственность

В сфере государственного и муниципального управления осуществляется множество различных действий. Среди них могут быть поступки, вызывающие осуждение окружающих.

Правонарушение включает в себя действие или бездействие, обязательное наступление вредных последствий и в большинстве случаев вину субъекта, причинившего вред (умышленную вину или по неосторожности в форме небрежности или легкомыслия).

Неправомерные поступки могут исходить от разных управляющих субъектов, органов государства и местного самоуправления, служащих (должностных лиц), действующих по службе и несущих за свои действия ответственность.

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

Важно различать **правонарушения со стороны государственных и муниципальных органов** и должностных лиц, когда они действовали как представители власти, осуществляя государственное или муниципальное управление (Правительство РФ приняло постановление, противоречащее закону, а мэр города получил взятку), и, с другой стороны, когда они действовали как частные, юридические и физические лица, в личном качестве, в гражданско-правовых отношениях (государственный орган не оплачивает сче-

54а

54. Политическая ответственность в сфере государственного муниципального управления

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

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

55а

55. Уголовная ответственность в сфере государственного и муниципального управления

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

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

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

56а

56. Гражданско-правовая ответственность в сфере государственного и муниципального управления

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

Эти общие положения конкретизируются в статьях, относящихся к государственным и муниципальным органам и их должностным лицам. В соответствии со ст. 1068 ГК РФ вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных, муниципальных органов, государственных, муниципальных организаций или должностных лиц, в том числе в результате издания акта, не соответствующего закону или иному правовому акту государственного, муниципального органа, подлежит возмещению. Вред не возмещается, если он причинен в состоянии необходимой обо-

546 бъектов федерации, как правило, не распространяется и совсем не распространяется на депутатов муниципальных представительных органов).

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

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

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

566 роны, при условии, что ее пределы не были превышены. Если же вред причинен государственным органом, государственным учреждением, государственным предприятием или должностным лицом в состоянии крайней необходимости, он должен быть возмещен, хотя его размеры могут быть уменьшены. Эти положения об ответственности распространяются на органы муниципального самоуправления, муниципальные организации и муниципальных должностных лиц.

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

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

536 та за потребляемую электроэнергию, министр учинил драку на площади, причинив тяжкое телесное повреждение гражданину, а мэр города, нарушив правила движения, помял чужую автомашину). Ответственность будет разной: общеправовой как гражданина и специальной правовой как должностных лиц или государственного муниципального органа.

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

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

Некоторые преступления в сфере правосудия могут быть совершены только государственными служащими. Это же относится и к некоторым преступлениям против мира и безопасности человечества. Планирование, подготовка, развязывание и ведение агрессивной войны, применение запрещенных средств и методов ведения войны по общему правилу могут быть осуществлены только высшими должностными лицами.

Сибикеев К. В.
**ГОСУДАРСТВЕННОЕ
И МУНИЦИПАЛЬНОЕ
УПРАВЛЕНИЕ**

Шпаргалки

Завредакцией: Дозорова И. С.
Редактор: Зеер А. Р.

ООО «Издательство «Эксмо»
127299, Москва, ул. Клары Цеткин, д. 18/5. Тел.: 411-68-86, 956-39-21
Home page: www.eksmo.ru E-mail: info@eksmo.ru

Формат 60 × 90 1/16.