

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Иркутский государственный университет»
Институт социальных наук
Педагогический институт

М.В. Комарова,
В.В. Буханцов

**ГОСУДАРСТВО.
АППАРАТ УПРАВЛЕНИЯ И ЕГО ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ**

Учебное пособие

«ОТТИСК»
Иркутск
2015

УДК 351/354
ББК 60.8
К

**Издание подготовлено в рамках Программы стратегического развития ФГБОУ
ВПО «ИГУ». Проект Р121-15-002.**

Рецензенты:

доктор философских наук, профессор В. Мальчуков,
доктор исторических наук, профессор А.В. Шалак,
кандидат юридических наук, профессор А.В. Чебунин,
кандидат экономических наук, профессор В.П. Чебунин

К **Комарова М.В., Буханцов В.В.** Государство. Аппарат управления и его правовое регулирование: учебное пособие / М. В. Комарова, В.В. Буханцов. - Иркутск: Изд-во «Отгиск», 2015. – 206 с.

ISBN

Учебное пособие подготовлено в соответствии с Государственным образовательным стандартом по курсу «Основы государственного и муниципального управления».

В учебном пособии анализируется специфика государственного и муниципального управления в современной России. Рассматривается история и современное состояние органов государственной власти и органов местного самоуправления, механизмы их взаимодействия, формы участия населения в государственном управлении и местном самоуправлении.

Пособие предназначено для бакалавров направления 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление», студентов смежных направлений, бакалавров направления 050100.62 «Педагогическое образование», изучающих дисциплины «Политология», «Правовое регулирование сферы управленческой деятельности государственных органов», «Современное российское общество: состояние, проблемы, перспективы», «Основы государственного управления и его правовое регулирование», «Основы государства и права», преподавателей, а также практиков государственного и муниципального управления.

ISBN

УДК 351/354
ББК 60.8

© Комарова М.В., Буханцов В.В., 2015

© ФГБОУ ВПО «ИГУ», 2015

Содержание

Предисловие	6
Глава 1. Роль государства в политической системе, его признаки, функции и формы	7
Определение и признаки государства	7
Форма правления	9
Форма государственного устройства	12
Политический режим	14
Демократия и ее формы	17
Институты прямой демократии: выборы и референдумы	19
Системы подсчета голосов	20
Вопросы для самостоятельной подготовки к семинарскому занятию по теме	24
Рекомендуемые источники	24
Глава 2. Общая характеристика системы государственного управления	25
Специфика государственного управления	25
Субъект и объект государственного управления	25
Цели государственного управления	26
Функции государственного управления	27
Принципы государственного управления	28
Вопросы для самостоятельной подготовки к семинарскому занятию по теме	35
Рекомендуемые источники	36
Глава 3. Роль Президента РФ в управлении государством. Роль органов и должностных лиц при Президенте РФ в осуществлении государственных функций	37
Порядок замещения должности Президента РФ	37
Полномочия Президента РФ	39
Акты Президента РФ	41
Ответственность Президента РФ	43
Совет Безопасности РФ	45
Институт полномочных представителей Президента РФ	48
Государственный совет РФ	51
Администрация Президента РФ	52
Вопросы для самостоятельной подготовки к семинарскому занятию по теме	54
Рекомендуемые источники	55
Глава 4. Законодательная власть в РФ. Место законодательной власти в управлении государством	55
"Иерархическая лестница" нормативных документов	56

Федеральное собрание РФ	59
Функции российского парламента	60
Статус и гарантии сенаторов и депутатов	63
Совет Федерации Федерального собрания РФ	66
Государственная Дума Федерального собрания РФ	71
Законодательный процесс в РФ	75
Законодательное собрание Иркутской области	79
Вопросы для самостоятельной подготовки к семинарскому занятию по теме	82
Рекомендуемые источники	83
Глава 5. Исполнительная власть в системе управления государством	83
Признаки исполнительной власти	83
Функции исполнительной власти	84
Правительство РФ	86
Система федеральных органов исполнительной власти	94
Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти	98
Исполнительная власть Иркутской области. Губернатор Иркутской области – Председатель Правительства Иркутской области	99
Правительство Иркутской области	102
Органы исполнительной власти Иркутской области	103
Вопросы для самостоятельной подготовки к семинарскому занятию по теме	107
Рекомендуемые источники	108
Глава 6. Судебная власть в системе управления государством	109
Специфика судебной ветви власти	109
Судебная система РФ	111
Конституционный суд РФ и Конституционные (Уставные) суды субъектов	114
Система судов общей юрисдикции России	117
Система арбитражных судов РФ	118
Статус и полномочия судей	120
Судебные инстанции	124
Вопросы для самостоятельной подготовки к семинарскому занятию по теме	127
Рекомендуемые источники	128
Глава 7. Иные органы государственной власти	128
Прокуратура РФ	128
Счетная палата РФ	132
Контрольно-счетная палата Иркутской области	137

Центральный банк РФ	139
Центральная избирательная комиссия РФ	143
Избирательная комиссия Иркутской области	146
Уполномоченный по правам человека в РФ	148
Уполномоченный по правам человека в Иркутской области	152
Вопросы для самостоятельной подготовки к семинарскому занятию по теме	155
Рекомендуемые источники	155
Глава 8. Местное самоуправление в Российской Федерации	156
Муниципальная публичная власть и местное самоуправление	156
Муниципальные образования и объединения муниципальных образований в России	162
Правовые основания местного самоуправления в России и Иркутской области	165
Рекомендуемые к изучению источники	176
Вопросы для самоподготовки	178
Понятие и основные виды функций местного самоуправления	179
Муниципальные услуги	193
Вопросы для самостоятельной подготовки	194
Рекомендуемые источники	195
Реформа местного самоуправления в РФ 2014 г.	196
Реформа местного самоуправления в Иркутской области 2005 – 2014 гг.	201
Рекомендуемые источники	205
Вопросы для самостоятельной подготовки к семинарскому занятию по теме	207

ПРЕДИСЛОВИЕ

Постижение государства является неизменно актуальной задачей для каждого поколения, начиная с Платона и Аристотеля на западе, Конфуция на Востоке. Диапазон теорий, оценок, перспектив, как и масштаб исследований необъятен. В России отношение к государству составляет бесконечный континуум от обожествления до полного отрицания и нигилизма. К чему это приводит – периодически приходится учиться не по учебникам, а на собственной судьбе. Очередное государствоборчество в конце восьмидесятых – начале девяностых годов прошлого века с трудом преодолевается ценой огромных геополитических проблем, имиджевых издержек, материальных и духовно-нравственных потерь.

Универсуму государства как сущности и бесконечности его явлений сопутствует множественность подходов к их пониманию. Государство осмысливается в философии, изучается в политической экономии, политологии, теории государства и права, социологии, специальных и узкопрофессиональных науках.

В данном пособии рассматриваются институциональные вопросы государства как аппарата управления: его роль и место в политической системе; ветви власти; государственные органы и механизмы функционирования; взаимодействие и взаимозависимость законодательной, исполнительной и судебной властей; соотношение государственного управления и местного самоуправления; региональное измерение управления; регулирование государственного и муниципального управления. При написании авторы опирались на современные достижения отечественных учёных, достоверные источники, актуальную информацию с официальных сайтов государственных органов власти, авторитетную научную и учебную литературу.

С уважением к читателям, авторы.

Глава 1. Роль государства в политической системе, его признаки, функции и формы.

Государство занимает в политической системе общества центральное место. Это обусловлено сущностью и некоторыми признаками государства как социального института. Назначение государства состоит в организации управления обществом. Иначе говоря, государство - это специальное учреждение, предназначенное для принятия управленческих, политических решений в масштабах всего общества. Никакой другой элемент политической системы не имеет такого специального назначения.

Государство как политический институт обладает рядом качественных признаков, которые отличают его от негосударственных политических организаций (партий, движений и т.д.), оказывающих существенное влияние на общество.

1. Государство выступает как единая организация политической власти в масштабах всей страны. Государственная власть распространяется на все население в пределах определенной территории, Целостность общества и взаимосвязь его членов обеспечивает институт гражданства, или подданства. Именно в наличии института гражданства выражается сущность государства для отдельного индивида. Осуществление власти на определенной территории требует установления ее пространственных пределов - государственной границы, которая отделяет одно государство от другого. В пределах данной территории государство обладает верховенством и полнотой законодательной и судебной власти над населением.
2. Государство представляет собой особую организацию политической власти, обладающую специальным механизмом, системой органов и учреждений, которые непосредственно управляют обществом. Механизм государства предоставлен институтами законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Для поддержания нормальных условий существования общества государство применяет также принуждение, осуществляемое с помощью органов насилия: армии, служб охраны правопорядка и безопасности.
3. Государство организует общественную жизнь на основе права. Только государство может регулировать жизнь общества с помощью законов, имеющих общеобязательный характер. Требования правовых норм государство проводит в жизнь с помощью своих специальных органов (судов, администраций).
4. Государство представляет собой суверенную организацию власти. Суверенитет государственной власти выражается в ее верховенстве и независимости от любых других властей внутри страны или во взаимоотношениях с другими государствами. Верховенство государственной власти проявляется: а) в общеобязательности ее

решений для населения; б) в возможности отмены постановлений и решений негосударственных политических организаций; в) в обладании рядом исключительных прав, например, правом издания законов, имеющих для населения обязательный характер; г) в наличии специальных средств воздействия на население, отсутствующих у других организаций (аппарат принуждения и насилия).

5. Государство располагает системой принудительного взимания налогов и обязательных платежей, которая обеспечивает его экономическую самостоятельность. [1, 206-207]

Государство - политико-территориальная суверенная организация публичной власти, располагающая специальным аппаратом в целях осуществления управленческо–обеспечительной, охранительной функций и способная делать свои веления обязательными для населения всей страны.		
Признаки государства	Функции государства	Внутренние
1. Территориальная организация власти (институт гражданства, государственная граница).	1. Политическая — государство оказывается главным носителем политической власти, обеспечивая условия деятельности политических и общественных институтов.	
2. Публичный характер власти (несовпадение государства и общества, особый аппарат власти и управления)	2. Экономическая — государство регулирует экономические отношения и структурные изменения в экономике (национализация, приватизация и др.)	
3. Суверенный характер власти (верховенство государства внутри страны и его независимость во внешних отношениях)	3. Социальная — осуществление государством программы развития образования и здравоохранения, социального обеспечения и поддержки культуры	
4. Принудительный характер власти (применение насилия в целях исполнения принимаемых государством решений)	4. Идеологическая — воспитание членов общества, формирование гражданских и патриотических ценностей через систему государственного образования и официальные каналы средств массовой информации	
5. Исключительные права на взимание налогов и сборов с населения, денежную эмиссию	1. Участие в решении глобальных проблем	Внешние
	2. Обеспечение национальной безопасности	
6. Обязательность членства в государстве	3. Развитие взаимовыгодного сотрудничества	

7. Претензия на представительство общества как целого и защиту общих интересов и благ	4. Отстаивание государственных интересов в международных отношениях	
---	---	--

Содержание государства как политической организации современного общества может быть выражено в разных формах.

Формой государства называется совокупность основных способов организации, устройства и осуществления государственной власти, выражающих его сущность. Она включает 3 элемента: форму правления, форму государственного устройства и политический режим.

Под **формой правления** обычно понимают организацию верховной государственной власти: ее высших и центральных органов, их компетенцию, взаимоотношения между собой и с населением. В зависимости от того, осуществляется ли верховная власть в государстве одним лицом или коллегиальным выборным органом, различают *монархическую и республиканскую* формы правления.

Монархия обладает следующими юридическими признаками:

1. единоличное правление - монарх единолично решает главные вопросы, связанные с организацией и осуществлением государственной власти, назначает чиновников по своему усмотрению, занимается законотворчеством, обладает всей полнотой власти;
2. монарх выступает во внутренней и внешней политике как представитель всего народа, «отец нации»;
3. власть монарха носит бессрочный, пожизненный характер и передается по наследству;
4. монарх не несет ни политической, ни юридической ответственности за результаты своего правления, отвечая лишь «перед Богом и историей».

Выделяют два главных вида монархической формы правления: неограниченную (абсолютную) и ограниченную (парламентарную, конституционную) монархию.

В настоящее время монархическая форма правления принята в Великобритании, Испании, Кувейте, Норвегии, Объединенных Арабских Эмиратах (ОАЭ), Швеции, Японии и др.

Для *республиканской* формы правления характерны следующие юридические признаки:

1. коллективное правление, т. е. высшие органы власти, представляют собой выборные учреждения, выражающие интересы народа;
2. государственная власть в республике срочная и сменяемая. Это означает, что глава государства, представительные органы населения избираются на определенный срок и нередко глава государства и депутаты парламента не могут быть избраны на этот пост более двух сроков подряд;
3. правление основано на принципе разделения единой

государственной власти на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную, которые выполняют различные и только им порученные функции;

4. должностные лица несут политическую и юридическую ответственность за невыполнение или ненадлежащее выполнение возложенных на них полномочий. Эта ответственность выражается в форме отставки, роспуска парламента, снятия с должности, привлечения к уголовной, дисциплинарной ответственности за злоупотребление своим должностным положением и др.

Республиканская форма правления также относится к одной из древних. Республики были и при рабовладельческом строе, и при феодализме.

В современном мире выделяют три вида республик – президентскую, парламентскую и смешанную.

Различие между президентской и парламентской проводится по признаку **порядка формирования правительства и его ответственности**. Все другие признаки относятся к дополнительным и не определяют вид республики.

Признаки президентской республики:

1. Президент назначает правительство, которое несет перед ним политическую ответственность.

2. Президент назначает, перемещает и отстраняет от должности членов правительства.

3. Президент избирается не парламентом, а в результате выборов, референдума или коллегией выборщиков.

4. Президент имеет право вето на законы, принимаемые парламентом.

5. Президент является главнокомандующим вооруженными силами страны.

В президентской республике президент самостоятельно решает вопрос о формировании состава правительства, свободен в выборе министров и может уволить любого члена правительства в отставку или расформировать весь состав правительства. Парламент не имеет полномочий, касающихся формирования правительства, а последнее не несет ответственности перед парламентом. Президентская республика имеет ряд дополнительных признаков, например, президент не обладает правом роспуска парламента, но парламент вправе возбудить вопрос об отстранении президента от должности в предусмотренных конституцией случаях. В этом виде республики президент нередко совмещает свой пост с должностью главы правительства.

Что касается парламентской республики, то здесь правительство формируется парламентом и несет ответственность за свою деятельность перед парламентом. Это означает, что парламент вправе объявить вотум недоверия всему составу правительства или отдельному его члену, и это влечет автоматический уход со своего поста министра или всего состава правительства.

Признаки парламентской республики

1. Верховенство власти парламента.
2. Правительство формируется Ставленником партии, победившей на парламентских выборах.
3. Члены правительства ответственны перед парламентом за свою деятельность.
4. Правительство находится у власти до тех пор, пока пользуется поддержкой большинства парламентариев.
5. Парламент может вынести вотум недоверия правительству в целом или одному из его членов, после чего правительство обязано уйти в отставку.

К числу президентских республик относятся в настоящее время США, Бразилия, Южная Корея, Казахстан и др., а к парламентарным республикам - Италия, Индия, Турция, Финляндия и др.

Смешанная республика (также может называться полупрезидентской, полупарламентской, президентско - парламентской республикой) – форма государственного правления, находящаяся между президентской и парламентской республиками.

Наиболее характерными **признаками смешанной** республики являются:

1. Избрание прямым народным голосованием и Президента, и Парламента.
2. Законодательный орган и глава государства наделены практически равными полномочиями в управлении страной.
3. Правительство дает отчет парламенту, но несет всю полноту ответственности за свои действия перед Президентом, который является фактически главой исполнительного органа.
4. Роль премьер-министра сводиться к выполнению поручений по управлению от президента.
5. Наличие механизма «сдержек и противовесов», при котором парламент обладает правом отправить в отставку правительство, в свою очередь, избранный глава государства - в ответ выразить вотум недоверия и распустить законодательный орган. Причем, правительство уходит в отставку только вместе с премьер-министром, но не с президентом.
6. Арбитром в отношениях между этими двумя высшими органами государственной власти выступает Конституционный суд.

В зависимости от того, как распределены полномочия президента и парламента, различают два вида смешанных республик – полупрезидентская и полупарламентская.

Полупрезидентская смешанная республика, примерами классического функционирования которой служат Франция и Польша, базируется на усиленной роли президента в управлении государством. По мнению некоторых авторов, данный вид наиболее характерен для стран, в которых велика роль главы государства как лидера нации и в которых заметны

процессы перехода от парламентской республики к классической президентской. Стоит отметить, что данная форма правления присуща и странам СНГ, например, Российской Федерации, Республике Беларусь, Украине.

Полупарламентская смешанная республика наиболее характерна для стран, в которых проходят процессы «продвижения сильного парламента» и формирования парламентской республики. В данном случае законодательный орган наделен определенной формой вотума недоверия: выдвижение вотума отдельному министру или премьер–министру с указанием возможного преемника.

Переходя к характеристике второго элемента формы государства - **государственного устройства**, необходимо отметить, что она раскрывает территориальную организацию государства.

Форма государственного устройства представляет собой административно-территориальную и национально-государственную организацию государственной власти, раскрывающую взаимоотношения между отдельными частями государства, в частности, между центральными и местными органами.

Выделяют две основные формы территориального устройства государства — *унитарную* и *федеративную*.

Для **унитарного** государства характерны следующие признаки:

- 1) полное политическое и территориальное единство государства (административно-территориальные единицы не обладают политической самостоятельностью);
- 2) для населения установлено единое гражданство, территориальные единицы не имеют собственного гражданства;
- 3) единая структура государственного аппарата на всей территории государства, единая судебная система;
- 4) единая система законодательства для всего государства;
- 5) одноканальная система налогов, т. е. все налоги поступают в центр, а оттуда централизованно распределяются.

Унитарное государство, как правило, отличается простотой в управлении и достаточно высокой степенью централизации.

Чаще всего эта форма территориального устройства присуща однонациональным государствам (Финляндия, Великобритания, Греция, Турция и др.).

Федерация — сложное государство, состоящее из различных образований, обладающих неодинаковой степенью политической самостоятельности.

Федерации **присущи следующие признаки:**

- 1) два уровня государственного аппарата: существование общих для всего государства высших органов государственной власти и управления и одновременно органов власти и управления в субъектах федерации;
- 2) возможность установления «двойного» гражданства, т. е. граждан

каждого из субъектов одновременно является гражданином федерации;

3) две системы законодательства: общефедеральная и субъектов федерации, однако устанавливается приоритет общегосударственных актов над актами субъектов федерации;

4) субъекты имеют свою судебную систему наряду с высшими судебными органами федерации;

5) двухканальная система налогов, что предполагает существование наряду с общефедеральными налогами налоговой системы субъектов федерации.

В настоящее время в мире насчитывается более двух десятков федеративных государств. Они образованы по разным критериям, имеют различное устройство, разную степень развития и т. д. Федерациями являются Российская Федерация, США, ФРГ, Индия, Бельгия, Австрия, Швейцария, Мексика, Канада и др.

Различают федерации, построенные по национальному и территориальному признакам. С учетом национальных факторов были построены такие федерации, как бывший СССР, бывшие Чехословакия и Югославия, а также Индия. Такого рода федерации относятся к непрочным.

По территориальному признаку образованы США, ФРГ и др.

Но чаще оба признака комбинируются. Например, Бельгия, образованная как федерация в 1993 г., в качестве основы федерации использовала национально-территориальный признак. Этот же признак использован в современной России, которая имеет в своем составе как национально-государственные образования, так и территориальные субъекты.

Кроме того, существуют симметричные и асимметричные федерации. Симметричная федерация состоит из одинаковых по своему правовому статусу субъектов. Примером могут служить штаты в США, земли в ФРГ, штаты в Нигерии. Асимметричная федерация включает в свой состав наряду с субъектами другие федеральные образования - федеральные территории, федеральные владения, федеральный округ, ассоциированные государства. Последние имеют усеченные права, в частности, имеют неординарное представительство в парламенте, обладают лишь правом совещательного, а не решающего голоса, федеральные владения нередко управляются федеральной администрацией, а ассоциированные государства должны согласовывать с федеральным центром свою внешнюю политику и вопросы обороны. Таким образом, асимметричная федерация имеет как бы два этажа: взаимоотношения субъектов с федеральными органами и взаимоотношения субъектов с несубъектами. По Конституции Российская Федерация является симметричной, но фактически ее субъекты республики имеют больше полномочий, чем другие субъекты — области и края. Например, республики принимают свои конституции, имеют свое гражданство; области и края этих прав не имеют.

С проблемой федерации тесно связано право выхода субъектов из

состава федерации (**сецессия**). Это право было предусмотрено в Конституции СССР, однако порядок выхода не был установлен. В настоящее время ни одно из федеративных государств мира не предусматривает этого права. Между тем попытки сецессии предпринимались как в мирных, так и в насильственных формах. Некоторые из них увенчались успехом, например, выход из состава Малайзии в 1965 г. штата Сингапур и образование самостоятельного города-государства или вооруженный выход из состава Пакистана и образование самостоятельного государства Бангладеш в 1973г.

Иногда в качестве формы государственного устройства называют **конфедерацию**. Строго говоря, она представляет собой не форму внутреннего устройства государства, а международно-правовое объединение суверенных, т. е. самостоятельных государств, преследующих такого рода объединением достижение конкретной цели, например, в области внешней, военной политики, в сфере экономики и др. Члены конфедерации остаются и после объединения самостоятельными, т. е. выступают субъектами международного общения, сохраняют свое гражданство, систему государственных органов, собственную конституцию и законодательство. Но они создают общие органы для совместного решения тех вопросов, ради которых объединились, добровольно вносят финансовые средства для ведения общих дел. Акты, принимаемые на уровне конфедерации, подлежат утверждению высшими органами власти объединившихся государств. Порядок вступления в конфедерацию и выхода из нее определяется самими государствами — членами конфедерации по взаимному соглашению. Выход из состава конфедерации упрощенный — достаточно одностороннего волеизъявления любого государства. Конфедерация относится к непрочным образованиям: после достижения цели, ради которой государства объединились, союз может распасться или, напротив, если сложились прочные связи между членами конфедерации, она может перерасти в федерацию, как это случилось в Швейцарии в 1948 г.

Некоторые исследователи считают Европейский союз конфедерацией, состоящей из независимых друг от друга самодостаточных суверенных государств. Сочетая в себе внутригосударственные и надгосударственные элементы, отмечается в связи с этим в специальной, посвященной анализу различных сторон Европейского сообщества, литературе, Евросоюз существует и функционирует с точки зрения своего статуса и структурной композиции как "уникальный гибрид, как своего рода конфедерация".

Третий элемент формы государства - **политический (государственный) режим** — в значительной мере характеризует не только форму государства, но и содержание его деятельности, поэтому данный элемент по существу является оценочным критерием всей формы государства.

Политический режим есть **совокупность приемов, способов и средств, с помощью которых реализуется государственная власть**.

Режим характеризует правовое положение личности в обществе и

государстве, ее фактическое положение, воздействие государства на политическую жизнь страны, юридические формы деятельности государственных органов и их фактические полномочия и др.

Различают две разновидности политических режимов - **демократические и недемократические**. В свою очередь каждая из этих разновидностей подразделяется на виды. Так, видами недемократических режимов в настоящее время принято считать: деспотический, тиранический, тоталитарный, фашистский и военный. Промежуточный между демократическим и недемократическим режимами - авторитарный. Среди демократических режимов выделяют либерально-демократический и собственно демократический.

Рассмотрим подробнее характерные черты различных видов *недемократических* режимов.

Деспотический режим предполагает полный произвол со стороны правителя в управлении государством и одновременно бесправие и безоговорочное подчинение подданных правителю. Власть последнего ничем не ограничена и отличается жесткими методами управления, большим налоговым гнетом, подавлением любого недовольства и несогласия с проводимой политикой. Этот режим характерен, как правило, для абсолютной монархии восточного типа (Ближний Восток, Африка, Азия).

Тиранический режим по своим признакам близок деспотическому и тоже основан на единоличном правлении, произволе по отношению к подвластным. Поэтому тираническому режиму присущи те же признаки, что и деспотическому. Особенности тиранического режима состоят в том, что он:

1) устанавливается чаще всего захватническим путем или посредством завоевания одних народов другими, а также путем государственного переворота и насильственного смещения законной власти;

2) завоеватели стремятся навязать побежденному народу свои порядки, свою религию, обычаи, культуру.

Тоталитарный режим был установлен в ряде стран в XX в. Термин «тоталитаризм» введен в политический оборот в 1925 г. Б. Муссолини и означает всеохватывающий, полный всеобъемлющий характер власти государства, его контроль за всеми сферами жизни общества. Термин был использован для обозначения фашистского режима в Италии и национал-социалистического режима в Германии, а с 1929 г. он применялся на Западе для обозначения политического режима в СССР.

Тоталитарному режиму присущи следующие черты:

1) основывается на идее полного господства государства над личностью, обществом и всеми сторонами их жизни, в том числе частной жизнью;

2) в политической жизни насильственно устанавливается однопартийная система, другие партии запрещаются;

3) утверждается господство одной официальной идеологии, которая объявляется общегосударственной; никакие иные учения или теории не

разрешаются, а все научные исследования, публичные выступления, художественные и иные произведения должны соответствовать этой идеологии;

4) происходит сращивание партийного и государственного аппаратов, власть концентрируется в руках партийной верхушки, все государственные посты и привилегии распределяются исключительно по партийной принадлежности;

5) превалируют идеи вождизма, явный или скрытый культ личности руководителя партии - вождя, который идеализируется, а порой даже обожествляется;

6) осуществляется государственно организованный террор в отношении несогласных с режимом или его критикующих, народ превращается в толпу, которой легко управлять; устанавливается система концентрационных лагерей;

7) полная унификация жизни общества, контроль за образованием, литературой, искусством, всей духовной жизнью; устранение влияния церкви, подчинение государству средств массовой информации, использование пропаганды для влияния на сознание, мысли, чувства людей;

8) уничтожение демократических институтов или придание им чисто формального характера;

9) экономической основой режима служат государственная собственность, которая является по существу всеохватывающей, и жесткая регламентация экономических отношений;

10) крайняя централизация государственного аппарата, соединение в одном органе законодательной и исполнительной власти, отсутствие независимой судебной власти.

Различают три вида тоталитаризма: левый, правый и религиозный. К левому тоталитаризму принято относить социалистическое (коммунистическое) движение, основанное на классовом критерии. Оно получило развитие в СССР, КНР во времена Мао Цзэдуна, в Кампучии в период правления Пола Пота. Правая форма выражена в фашистском движении. Религиозный тоталитаризм проявляется в виде исламского фундаментализма (Иран периода правления Хомейни).

Надо иметь в виду, что в отдельных странах те или иные черты тоталитарного режима нередко получали специфическое проявление. Фашистскому режиму свойственны те же черты, что и тоталитарному. Однако фашистский режим имеет следующую специфику:

а) основывается на расистской идеологии, провозглашающей одну нацию в качестве высшей, элитной. Другие же, «неполноценные» народы должны либо обслуживать высшую расу, либо подвергаться уничтожению;

б) проявляет крайнюю агрессивность по отношению к другим государствам и народам; милитаризируется внутренняя жизнь страны, вводится военно-бюрократический централизм.

Считается, что в настоящее время нигде не существует фашистского

режима, однако периодически можно наблюдать отдельные проявления фашистской идеологии.

Военный режим — это политический режим, при котором во главе государства стоит военная группировка (хунта), получившая свою власть в результате государственного переворота.

Признаками военного режима являются:

- 1) переход власти в результате военного переворота к хунте;
- 2) отмена конституции и замена ее актами военных властей;
- 3) роспуск политических партий, парламента, местных органов власти и замена их военными;
- 4) ограничение действия политических прав и свобод человека;
- 5) создание при хунте консультативных органов из технократов.

Авторитарный режим занимает промежуточное место между тоталитарным и демократическим режимами и нередко перерастает в тот или другой. Здесь большую роль играет ориентация правящей элиты и ее лидера.

Авторитарный режим значительно мягче тоталитарного. Его главная черта состоит в том, что государством руководит узкий круг людей — правящая элита, которая возглавляется лидером и пользуется большими привилегиями и льготами. Для рассматриваемого режима характерны следующие особенности:

- 1) власть элиты не ограничена законом;
- 2) народ отстранен от управления государством и не может контролировать деятельность правящей элиты;
- 3) в области политической жизни допускается существование многопартийности, однако оппозиционные партии запрещаются;
- 4) существование сфер, свободных от политического контроля. Это экономика и частная жизнь граждан. Контролю подлежит главным образом политическая сфера жизни общества;
- 5) провозглашается приоритет интересов государства перед личными интересами;
- 6) принуждение и насилие проводятся только в отношении открытых противников строя.

Демократия и ее формы

Демократия предполагает признание принципа равенства и свободы всех людей, активное участие народа в политической жизни страны.

Демократический режим складывается лишь в государствах, в которых достигнут высокий уровень социально-экономического развития, способный обеспечить необходимое благосостояние всем гражданам, без чего невозможно достижение общественного согласия, стабильности и прочности базовых демократических принципов. Подлинная демократия может функционировать в обществе с высокой степенью развития общей и политической культуры, значительной социальной и политической активностью индивидуумов и их добровольных объединений, готовых встать на защиту институтов демократии.

Демократия характеризуется следующими признаками:

1. признанием народа источником власти и носителем суверенитета. Именно народу принадлежит учредительная, конституционная власть в государстве, он выбирает своих представителей и может периодически сменять их;
2. формально-юридическим равноправием граждан и их равной возможностью участия в политической жизни страны;
3. наличием фундаментальных нрав и свобод человека, их признанием, гарантированностью и защитой со стороны государства;
4. принятием важнейших властных решений по принципу большинства: именно большинство, а не меньшинство выражает через институты демократии свою волю;
5. правом меньшинства на оппозицию при подчинении решениям большинства;
6. политическим плюрализмом, под которым понимается наличие различных автономных социально-политических партий, движений, групп, находящихся в состоянии свободной конкуренции;
7. системой разделения властей, при которой различные ветви государственной власти достаточно независимы и уравновешивают друг друга, препятствуя установлению диктатуры;
8. гласностью действий государственных органов и должностных лиц, возможностью беспрепятственного контроля над ними со стороны общества. Этому способствуют: открытые для прессы заседания коллегиальных государственных органов, публикация их стенографических отчетов, представление чиновниками деклараций о своих доходах, существование свободных от цензуры и независимых от власти неправительственных средств массовой информации;
9. выборностью основных органов власти на основе всеобщего, прямого, равного избирательного права при тайном голосовании;
10. развитой системой органов местного самоуправления, наиболее приближенных к народу и компетентных в решении местных проблем.

Для того чтобы вышеперечисленные признаки могли быть реально воплощены в жизнь, необходимо существование всеобщих институтов демократии.

Всеобщие институты демократии — это организационные формы, с помощью которых реализуются демократические принципы. К ним относят: выборность высших органов государства, без которой невозможно выявить волю большинства и организовать нормальное функционирование демократического режима; ответственность или отчетность выборных органов перед избирателями или их уполномоченными (депутатами); сменяемость состава выборных государственных органов по истечении срока их полномочий. Все это укрепляет демократический режим, препятствует попыткам узурпации государственной власти.

В соответствии со способом осуществления народом своей власти выделяют две формы демократии: прямую (непосредственную) и косвенную (представительную). Институтами прямой демократии, в рамках которой народ непосредственно принимает политические решения и осуществляет свою власть, являются **выборы и референдумы**. К ним же можно отнести собрания, митинги, шествия, демонстрации, пикетирования, обращения в органы власти (петиции) и народное обсуждение важнейших вопросов.

Представительная демократия подразумевает возможность народа осуществлять свою власть через своих представителей в различных государственных органах. Особую роль среди них играет парламент - высший законодательный и представительный (выборный) орган власти в стране.

Все институты непосредственной демократии можно разделить на имеющие окончательное, общеобязательное значение и имеющие консультативное значение. К первой группе институтов относятся выборы и референдумы.

Выборами называют процедуру формирования государственного органа или наделения полномочиями должностного лица, осуществляемую посредством голосования лиц, обладающих избирательным правом. Путем выборов формируются парламенты, органы местного самоуправления, избираются главы государств, региональных и местных исполнительных органов власти. *Порядок формирования выборных органов государства называют избирательной системой.* Она включает в себя избирательное право, избирательный процесс и процедуру отзыва депутатов.

Избирательным правом называются принципы и условия участия граждан в формировании выборных органов. Избирательное право может быть активным (право избирать) и пассивным (право быть избранным). Избирательное право может быть ограничено цензами. Цензы бывают возрастные, образовательные, национальные, расовые, имущественные, сословные и оседлости (ограничение избирательного права в зависимости от времени проживания в избирательном округе). В демократических государствах выборы проводятся на основе так называемой «четырёхчленки», характеризуемой всеобщим, прямым, равным избирательным правом при тайном голосовании,

Всеобщее избирательное право — это право на участие в выборах всех граждан, достигших определенного возраста (как правило, 18 лет), независимо от пола, расы, национальности и других факторов. Допускается лишь ценз оседлости. В Российской Федерации не могут участвовать в выборах лица, признанные недееспособными по решению суда, и лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Равное избирательное право означает, что каждый избиратель имеет одинаковое количество голосов и участвует в выборах на равных основаниях (упрощенно эта формула звучит так: «Один избиратель — один голос»). Каждый избранный депутат представляет примерно одинаковое число

избирателей.

Прямое избирательное право означает, что каждый избиратель голосует непосредственно за избираемого кандидата. Выборы могут быть и не прямыми (косвенными), когда избиратели формируют коллегию выборщиков, а те, в свою очередь, голосуют за кандидата.

Тайное голосование означает установление такого порядка, при котором отсутствует контроль за волеизъявлением избирателей.

Другими принципами, характеризующими избирательное право, являются: свобода выборов и добровольное участие в них, сочетание государственного и негосударственного финансирования, гласность и общественный контроль за проведением выборов, а также альтернативность последних (реальная возможность выбора из нескольких предложенных кандидатов). [5, 313-315]

Более чем в двадцати странах мира законом предусмотрено обязательное участие в выборах для всех, имеющих право голоса. Хотя в некоторых из этих стран за несоблюдение этого закона взыскание не предусмотрено, в других, например, в Австралии, за неявку на выборы придётся заплатить штраф. В Перу и Греции несознательным гражданам может быть отказано в получении государственных услуг в различных ведомствах. А если бразилец старше 18 лет пропустит выборы без уважительной причины, ему не выдадут паспорт до тех пор, пока он не проголосует на следующих.

Избирательный процесс представляет собой порядок и основные стадии в организации выборов. Избирательный процесс включает в себя следующие основные этапы:

- 1) назначение выборов (как правило, главой государства);
- 2) организация избирательных округов с приблизительно равным числом избирателей;
- 3) создание избирательных комиссий, обеспечивающих подготовку и проведение выборов;
- 4) регистрация избирателей в установленном законом порядке, составление списков избирателей;
- 5) выдвижение кандидатов на выборные должности и их регистрация;
- 6) предвыборная агитация;
- 7) процесс голосования по избирательным участкам;
- 8) подведение итогов голосования;
- 9) установление результатов и распределение мест в выборных органах по итогам голосования.

Существует две основные избирательные системы — **мажоритарная и пропорциональная**.

Распределение мандатов по итогам голосования может производиться при помощи мажоритарной либо пропорциональной системы подсчета голосов.

При мажоритарной системе большинство, полученное победившей

стороной, может быть двух видов — абсолютное и относительное.

При мажоритарной системе абсолютного большинства избранным считается кандидат, набравший абсолютное большинство голосов избирателей, принявших участие в голосовании (50 % плюс один голос).

Если ни один из кандидатов в первом туре не набрал абсолютного большинства, то во втором туре участвуют два кандидата, набравшие большинство голосов в первом туре. Во втором туре могут действовать обе разновидности мажоритарной системы, но преобладает система относительного большинства. Мажоритарная система с относительным большинством предполагает, что кандидат-победитель должен набрать простое большинство голосов по сравнению с числом голосов, набранных другими кандидатами.

Мажоритарный выбор привлекает простотой, поскольку обеспечивает отсеечение кандидатов, представляющих меньшинство в обществе.

Однако это меньшинство зачастую незначительно уступает большинству. В результате оказывается нереализованным критерий репрезентативности, поскольку оппозиционная точка зрения представлена в выборном органе не в той мере, в какой она распространена в обществе.

Наконец, мажоритарная система несовершенна ввиду практического отсутствия механизма отзыва депутатов. При мажоритарной системе, как правило, возникают непосредственные связи между кандидатом (а затем и депутатом) и избирателями. Она способствует вытеснению из органов власти мелких и средних по своему влиянию партий, становлению двух- или трехпартийной системы.

Мажоритарная система используется в настоящее время в Великобритании, США, Канаде.

Главное отличие *пропорциональной системы* от мажоритарной состоит в том, что депутатские мандаты распределяются не между индивидуальными кандидатами, а между партиями в соответствии с числом поданных за них голосов. Избиратели голосуют за партийные списки и определенную программу. Естественно, партии стремятся включить в эти списки наиболее известных людей.

Как и мажоритарная, пропорциональная система имеет две разновидности:

- пропорциональная система на общегосударственном уровне. В этом случае избиратели голосуют за политические партии в масштабах всей страны. Избирательные округа не выделяются;
- пропорциональная система, основывающаяся на округах. В этом случае мандаты распределяются на основе влияния партий в округах.

Достоинством пропорциональной системы является репрезентативность, обеспечивающая наиболее адекватное представительство в парламенте различных партий и дающая избирателям возможность ранжировать свой выбор. Она обеспечивает обратную связь

между государством и гражданским обществом, способствует развитию плюрализма и многопартийности. Допускает эта система и возможность коррекции в результате замены депутата от партий по решению самой партии, если он не отражает «партийную» точку зрения.

Вместе с тем система не вполне отвечает критерию простоты, поскольку требует от рядового избирателя широкой осведомленности в позициях партий. Она может стать и источником дестабилизации общества в случае изменения ориентации партии, за которую проголосовали избиратели, а также в результате внутривнутрипартийного раскола после выборов.

Достоинства пропорциональной системы выборов реализуются при устоявшейся многопартийности. В отсутствие таковой эта система может привести к появлению фрагментарного депутатского корпуса и частой смене правительств, что ослабит эффективность демократического устройства.

Поскольку при пропорциональной системе осуществляется голосование не за конкретных кандидатов, а за партии, весьма слаба непосредственная связь между депутатами и избирателями. Зависимость депутатов от партий может негативно отразиться на деятельности представительных органов.

В некоторых государствах пропорциональные системы предусматривают распределение мандатов только между теми партиями, которые преодолевают на выборах определенный барьер, как правило, в 3-5 % (в РФ было 5%, затем 7%, теперь на выборах в ГД 2016 года будет 5%).

Пропорциональная избирательная система функционирует в таких странах, как Австрия, Бельгия, Италия, Норвегия, Финляндия.

В послевоенный период началось становление *смешанной избирательной системы*, которая должна была вобрать в себя положительные характеристики мажоритарной и пропорциональной систем.

Суть смешанной системы заключается в том, что часть депутатского корпуса избирается по мажоритарной системе, а часть — по пропорциональной. Один голос избиратель отдает за конкретного кандидата, баллотирующегося в данном избирательном округе, другой — за политическую партию.

На основе смешанной избирательной системы проходят выборы в Германии и в большинстве субъектов РФ (в Иркутской области на выборах в Законодательное собрание 2013 года избраны 45 депутатов, включая 23 по партийным спискам и 22 по *одномандатным* округам). [3,285-288]

В большинстве стран в конституциях отсутствует положение о праве избирателей на **отзыв депутатов** до истечения срока их полномочий. В этих странах выборы основаны на принципе свободного мандата, т. е. независимости депутата от избирателей. Принцип свободного мандата реализован и в избирательном законодательстве Российской Федерации, кроме уровня местного самоуправления. В бывших же советских республиках существовал так называемый императивный мандат, согласно которому депутат был «связан» в своей деятельности наказами избирателей,

ответственен перед ними и мог быть досрочно отозван.

По способу организации и проведения к выборам близка такая форма волеизъявления граждан, как **референдум**. В политической практике — это прямое, непосредственное обращение к избирателям для окончательного решения какого-либо законодательного или иного вопроса. Родиной референдума считается Швейцария, где первое всенародное голосование было проведено еще в 1439 г.

Инициатива референдума может исходить от главы государства, всего парламента или группы его депутатов, от определенного числа граждан или органов местного самоуправления. На референдум обычно выносятся вопросы, предполагающие однозначно положительный («да») или однозначно отрицательный («нет») ответы. Ряд вопросов выносить на референдум не разрешается. Так, например, в Российской Федерации к таковым относятся вопросы об изменении статуса субъекта РФ, о досрочном прекращении или продлении полномочий высших органов государственной власти, о государственном бюджете, налогах, амнистии и помиловании. Как и на выборах, для проведения референдума образуются специальные комиссии, ведется агитационная работа.

На общенациональный референдум глава государства или парламент выносят такие, например, вопросы, как принятие конституции, изменение формы государственного устройства или формы правления, принятие новых или отмена действующих законов, вступление страны в международные организации, присоединение к международным соглашениям.

Референдум может проводиться и в отдельных регионах по проблемам местного значения, таким как введение дополнительного налога, поступающего в городской бюджет, проект застройки нового квартала, строительство автомагистрали. Особенно широкое распространение местные референдумы получили в США и Швейцарии.

Принятым на референдуме считается то решение, за которое проголосовало большинство участвовавших в нем граждан. В настоящее время конституции многих государств предусматривают возможность или обязательность проведения референдумов.

Практика выявила слабые стороны референдума как способа принятия решений: велико число тех, кто не участвует в голосовании, решение нередко принимается незначительным большинством голосов; общественное мнение может быстро измениться, и результаты референдума уже не будут отвечать настроениям большей части общества.

Для последних десятилетий характерно усиление роли рациональных, прагматических мотивов в подходе к политическим проблемам.

Люди весьма критически оценивают программы и партийные лозунги, деятельность политических лидеров. Резкое неприятие вызывают моральная нечистоплотность политиков, нарушения законности, злоупотребления партийного и государственного аппарата.

Вопросы для самостоятельной подготовки к семинарскому занятию по теме:

1. Понятие «страна» и «государство». В чем разница?
2. Рассмотреть теории происхождения государства.
3. Количество государств в современном мире.
4. Непризнанные и частично признанные государства.
5. Нетипичные виды республик.
6. Рассмотреть пример современного монархического государства.
7. Рассмотреть пример современной президентской и парламентской республики.
8. Рассмотреть пример современного унитарного и федеративного государства.
9. Рассмотреть недемократические и демократические политические режимы на примере современных государств.
10. Посмотреть все субъекты РФ, рассмотреть процесс объединения субъектов в РФ.
11. В каких странах участие в выборах обязательно и какие санкции предусмотрены для уклоняющихся?
12. Самые существенные изменения в российском избирательном законодательстве за последние 5 лет.
13. Рассмотреть методику пропорционального распределения депутатских мандатов в Государственной Думе РФ (квота Хэра).
14. Ужесточение «Закона о референдуме» в 2005 и 2008 годах. Какие вопросы пытались вынести на плебисцит коммунисты в 2005 и последующих годах? Почему референдум не состоялся?
15. Примеры проведения референдумов в РФ, Иркутской области и в муниципальных образованиях Иркутской области.

Рекомендуемые источники:

1. Бошно, С. В. Правоведение: Учебное пособие для неюридических вузов / С. <http://www.russiafederation.ru/> (дата обращения: 08.04.2015).
2. Страна Россия или Российская Федерация. В. Бошно. – М.: Право и закон, 2002. – 416 с.
3. Информационный портал Страны мира. [Электронный ресурс]. URL: <http://ru-world.net/> (дата обращения: 08.04.2015).
4. Исаев, Б. А. Баранов, Н. А. Политические отношения и политический процесс в современной России. Учебное пособие / Б. А. Исаев, Н. А. Баранов. - СПб.: Питер: Питер-пресс, 2009. - 395 с.
5. Классификатор стран мира. Страны мира. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mir-geo.ru/> (дата обращения: 08.04.2015).
6. Клименко, А.В., Обществознание: учеб. пособие для школьников старших классов и поступающих в вузы / А.В. Клименко, В.В. Румынина. – М.: Дрофа, 2006. – 507 с.
7. Российская Федерация [Электронный ресурс]. URL: <http://www.russiafederation.ru/> (дата обращения: 08.04.2015).
8. Государство или страна? [Электронный ресурс]. URL: <http://www.polit->

portret.ru/russia/country/state/(дата обращения: 08.04.2015).

9. Укрупнение субъектов федерации // Большая актуальная политическая энциклопедия/ Под общ. ред. А. Беякова и О. Матвейчева. [Электронный ресурс]. URL: <http://politike.ru/dictionary/839/word/ukrupnenie-subektov-federacii> (дата обращения: 23.02.2015).

Глава 2. Общая характеристика системы государственного управления

Государственное управление — это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему своих структур) на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу. [1, 63 или 2]

Все сложившееся в современной науке многообразие определений понятия «государственное управление» позволяет выделить широкую и узкую трактовку этого социального института. В *узком смысле* государственное управление отождествляется со сферой функционирования органов исполнительной власти. В *широкой трактовке* — это непосредственная деятельность всех ветвей государственной власти, их органов и должностных лиц по регулированию общественных отношений. В основу учебного пособия положено понимание государственного управления как целенаправленного организующе-регулирующего воздействия государства (через систему государственных органов и их должностных лиц) на общественные процессы, отношения и деятельность людей.

Традиционно *субъектами государственного управления* считаются органы государственной власти и их должностные лица, а *объектами* — общественные процессы и отношения.

Среди множества видов социального управления государственное управление характеризуется *особыми свойствами*:

1. наличие специфического субъекта — органов государственной власти и их должностных лиц, порядок формирования и функционирования которых четко регламентирован Конституцией РФ, федеральным законодательством, иными нормативными правовыми актами;
2. наличие у субъекта управления государственных властных полномочий — государственное управление представляет собой способ реализации государственной власти, распространяется на все общество;
3. масштаб охватываемых управлением общественных явлений — государственное управление направлено на согласование интересов и действий всех граждан и социальных групп общества, удовлетворение потребностей всего населения, а не отдельных граждан;

4. право государства на применение в процессе управления методов принуждения. [3,15-17]

Цели государственного управления вытекают из целей государства и имеют уровневую структуру, построение которой основано на принципе «древа целей», позволяющем проследить взаимосвязь и согласованность целей разного уровня и содержания. Центральное место в иерархии целей государственного управления занимает *стратегический* уровень — генеральное направление государственной политики. Считается, что стратегические цели государственного управления должны быть конституционно закреплены. В этой связи в российской науке присутствует следующая позиция: стратегическая цель государственного управления РФ закреплена п. 1 ст. 7 Конституции РФ — создание оптимальных условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Однако такой ориентир будущего образа государства представляется размытым. Понятие «достойный уровень благосостояния» в российском правовом поле не раскрыто, отсутствуют методики расчета. В современных условиях достойный уровень благосостояния может быть разным не только для различных социальных слоев, но и для каждого отдельного гражданина.

Процесс достижения стратегической цели протекает поэтапно. С учетом меняющихся условий и имеющихся ресурсов, для каждого временного отрезка формулируются более мелкие цели — *оперативные* цели, решение которых сопряжено с постановкой *тактических, или обеспечивающих*, целей. В системе целей государственного управления стратегический уровень ориентирован на долгосрочную перспективу, поэтому наиболее статичен, тактические цели являются динамичными, часто корректируются.

Виды целей государственного управления складываются на основе принципа детерминанты, когда в процессе постановки цели определяют друг друга. Одна из классификаций целей государственного управления строится на функциях государства и сферах жизнедеятельности общества. Здесь выделяют:

- 1) *цели общественно-политического развития* — вытекают из формы государства и отражают государственный курс на долгосрочную перспективу. Россия согласно ст. 1 Конституции РФ является демократическим правовым государством. Это определяет вектор действий государства на формирование и развитие институтов гражданского общества, активизацию участия граждан в делах государства, обеспечение и защиту конституционных прав граждан и пр.;

- 2) *цели социального развития* связаны с решением наиболее актуальных социальных проблем. Для современной России — это развитие человеческого капитала, формирование среднего класса, борьба с бедностью и т. д.;

- 3) *экономические цели* отражают долгосрочные ориентиры развития национальной экономики. Для России это обеспечение макроэкономической

стабильности и предсказуемости изменения макроэкономических параметров, последовательное снижение уровня инфляции, диверсификация экономики, пр.;

4) *организационные цели* отражают необходимость рационального устройства системы государственной власти и управления, их реформирование с целью соответствия степени разнообразия объекта. В стратегии развития России до 2020 г. они сформулированы как «институциональная среда, необходимая для инновационного социально ориентированного типа развития»;

5) *информационные цели* в системе государственного управления направлены на создание единого коммуникативного пространства между государством и обществом, развитие механизмов сбора, хранения, переработки информации об управляемых объектах, пр.;

6) *разъяснительные цели*, т. е. обязательное предоставление информации населению о принятых государственных решениях, их мотивах и последствиях, целях и задачах, решаемых органами власти.

Данная классификация не ограничивается описанными целями. Другими *критериями классификации целей государственного управления являются:*

1) *объем целей* (общие, охватывающие весь комплекс государственного управления, и частные, касающиеся отдельных подсистем);

2) *результаты* (цели конечные и промежуточные);

3) *временная перспектива* (непосредственные и перспективные — краткосрочные, среднесрочные, долгосрочные цели), пр.

Цели государственного управления должны определяться с учетом: во-первых, их реалистичности и решаемости, во-вторых, последовательности их достижения, т.е. постановке новых целей должно предшествовать достижение ранее сформулированных, в-третьих, возможности корректировки выдвинутых целей. Каждому историческому периоду в развитии государства и общества соответствует своя система целей государственного управления.

Функции управления в общем виде можно охарактеризовать как стабильные виды управленческой деятельности субъекта, осуществляемые для достижения поставленной цели.

Функции государственного управления — это виды деятельности органов государственной власти и управления и их должностных лиц, совершаемые в определенном нормативном порядке, направленные на регулирование общественных процессов и отношений и необходимые для достижения поставленных целей.

Функции государственного управления делят на общие и специфические. *Общие функции* характерны для всех видов управления, к ним относятся: анализ, целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование, организация, координация, мотивация (стимулирование), контроль, регулирование.

Специфические функции государственного управления присущи только этой сфере, никакие другие субъекты, кроме органов государственной власти, их не выполняют. Примерами являются: государственное регулирование экономики, налогообложение, лицензирование, проведение выборов и референдумов, оборонная функция, пр. Некоторые функции государственного управления ориентированы на регулирование исключительно жизнедеятельности общества — это *социально-организационные функции*, другие функции направлены на упорядочение и совершенствование деятельности органов государственной власти и управления — это *внутриорганизационные функции*.

Формулирование целей государственного управления, процесс их достижения посредством использования конкретных методов и инструментов управления, выполнения определенных функций органами государственной власти и управления основываются на ряде принципов. Принципы как продукт сознательной деятельности человека следует отличать от закономерностей, действие которых не зависит от людей.

Принципы государственного управления — это, как правило, законодательно закрепленные базовые положения, в соответствии с которыми формируется и функционирует система государственного управления.

В современной науке принципы государственного управления классифицируют на три блока: общие, организационно-технические и частные.

Общие принципы касаются содержания и целей системы государственного управления, среди них выделяют *социально-ценностные* (гуманизм, демократизм) и *социально-функциональные* (принцип разделения властей, федерализм, законность).

Исполнительно-распорядительная, организационная деятельность органов государственной власти и управления строится в соответствии с *организационно-технологическими принципами*.

Они представлены четырьмя группами; *структурно-целевые* (иерархия целей государственного управления, последовательность достижения целей); *структурно-организационные* (единство системы госуправления, сочетание коллегиальности и единоначалия в деятельности органов государственной власти); *структурно-функциональные* (закрепление управленческих функций в компетенцию соответствующего государственного органа); *структурно-процессуальные* (принцип соответствия методов управления функциям государственного органа).

Использование *частных принципов* ориентировано на повышение значимости человеческого фактора в процессе государственного управления, среди них выделяют две подгруппы: *принципы, проецируемые на различные сферы жизнедеятельности общества* (экономическое планирование, принципы маркетинга), и *принципы, функционирования государственных и общественных институтов* (принципы Карнеги, принципы местного

самоуправления). [3, 21-25]

Любой процесс управления заключается в организационной деятельности, направленной на использование имеющихся ресурсов для достижения поставленных целей. Государственное управление, так же как и менеджмент в частном секторе, имеет свои цели и ресурсы. Цели государственного управления включают удовлетворение необходимых потребностей граждан, выходящих за рамки возможностей рынка (т.н. «общественные блага»), справедливое перераспределение доходов и гарантирование основных социальных прав, а также поддержание общественного порядка.

Ресурсы государственного управления включают финансовые, имущественные, природные и иные ресурсы государства, которые можно выделить на достижение указанных выше целей, а также средства частных лиц, внешние и внутренние займы, другие негосударственные ресурсы, которые на законном основании могут быть направлены на эти цели. Определенная часть государственных финансовых ресурсов обособляется в виде различных фондов. Государственная собственность представляет собой запасы государственных ресурсов, доходы и расходы бюджета — их поток. Если в частном секторе поток ресурсов обычно соответствует их запасам (так как доход распределяется в соответствии с капиталом), то государство, занимаясь перераспределением доходов, имеет в национальном доходе страны больший удельный вес, чем в совокупном капитале или в производстве реализуемых на рынке товаров и услуг. [6,14-18,19-23]

Качество распоряжения ресурсами предстает наиболее надежным показателем процессов государственного управления. В свою очередь параметрами этого показателя являются соразмерность объявленных государственных программ и имеющихся ресурсов, социально-приоритетное, целевое и эффективное их использование в процессе взаимоотношений представительных и исполнительных структур на общенациональном (федеральном), региональном и местном уровнях государственной власти. Предполагается, что государственные структуры заинтересованы в сохранении стабильности, в соответствии принимаемых решений действующему законодательству, в росте компетенции аппарата своих административных учреждений, а также в решении других задач, направленных на удовлетворение потребностей населения, реализацию принципа социальной справедливости и рациональное расходование ресурсов.

Существует стандартный способ выделения основных признаков государственного управления на основе функций, клиентуры и территории. Например, *функции государственного управления* включают: исполнение и проведение в жизнь принятых законов и политики, провозглашаемой исполнительной властью (*исполнение решений*); удовлетворение конкретных потребностей населения путем предоставления государственных услуг (*обслуживание*); налаживание взаимоотношений в различных областях

жизни, в том числе принятие правил торговли или приема в вузы (*регулирование*); поддержание благосостояния населения с учетом принципа справедливости путем перераспределения доходов (*социальная помощь*); установление стандартов и минимальных ограничений в определенных областях (*лицензирование*); сбор сведений для подготовки управленческих решений и контроля над исполнением принятых государственных программ (*сбор информации*); административную интерпретацию подготавливаемых решений и законов (*экспертиза*).

Учет клиентуры означает, что служащие госаппарата обычно имеют дело со специализированными предпочтениями населения и с особым клиентом (гражданином), группами клиентов (социальными группами и их организациями). Создаются организационные единицы, занимающиеся делами инвалидов и ветеранов, иммигрантов, молодежи, женщин, безработных и т.д.

Территориальная организация государственного управления включает центральные, региональные и местные органы управления и взаимосвязи между ними.

В федеративных государствах существенную роль играют взаимоотношения между федеральными государственными органами и органами власти субъектов федерации (в России — республики, края, области). Такого рода взаимоотношения выделяются по территориальному признаку и составляют содержание регионального управления. Кроме того, большое значение имеет муниципальный уровень управления, распространяющийся в пределах местных самоуправленческих сообществ.

Представление о содержании государственного управления как рационального процесса дает характеристика его основных составляющих элементов, включающих: *политическую и административную среду*, определяющую необходимость и институциональные ограничения управленческих действий; *разработку стратегии деятельности*, соотносящую цели и ресурсы предполагаемых действий в рамках анализа государственных программ; *органы управления*, структурированные по отраслевому, функциональному и территориальному уровням, деятельность которых определяет успех разработанных программ; *технологии управленческой деятельности*, близкие на организационном уровне к практике менеджмента частных организаций, где основную роль играют финансовый менеджмент, кадровый менеджмент и информационный менеджмент, позволяющие добиться нужных результатов оптимальным для данных условий способом.

Длительное время считалось, что «хорошее» государственное управление соответствует следующим принципам, представляющим собой идеальную модель государственного управленческого механизма, проводящего политику по улаживанию противоречий (индивидуальных, групповых, национальных, территориальных, классовых и т.п.) и удовлетворению материальных, социальных, культурных потребностей

разных групп населения:

1. Должна существовать четко обозначенная государственная стратегия, определяющие факторы которой — общественные цели и задачи.

2. В системе государственного управления, включающей множество подсистем, должен существовать центр управления — выборное государственное должностное лицо (президент, губернатор, мэр и т.д.) с четкими и достаточными полномочиями, а также с соответствующей ответственностью и подотчетностью электорату.

3. На каждом уровне управления (федеральном, региональном, местном, отраслевом, организационном) необходимо обеспечить: а) четкое разделение заданий и функций; б) справедливое распределение ресурсов в соответствии с принятыми в обществе ценностями; в) структурное взаимодействие для осуществления деятельности; г) компетентное лидерство и внутреннюю координацию.

4. Для осуществления стратегии должны быть образованы и разработаны соответствующие ей методы организации. Методы и процедуры подвергаются непрерывному пересмотру с учетом опыта, изменений, потребностей и научных данных.

5. Необходимо обеспечить всеобъемлющие средства взаимодействия — каналы коммуникации, которые содействуют пониманию и координации работы.

Если данная система совершенствуется вслед за изменением окружающей среды (экономики, политики, социальной и других сфер общественной жизни), то государство обладает административными возможностями для выполнения возложенных на него обществом задач.

Эти административные возможности обязательно должны включать применение санкций в отношении тех субъектов (индивидов, групп, организаций), которые не признают обязательств, налагаемых на них поставленными в государственных решениях целями, вытекающими из действующей правовой системы. Традиционные управленческие концепции основывались на исторических моделях, представленных в армии и Римско-католической церкви, в которых организационные конфликты рассматривались как нарушение и сурово наказывались.

Одновременно предполагалось, что государственные управленческие решения — это рациональные действия, подразумевающие выбор на основе определенного уровня обработки информации, объектом которых всегда является более или менее значительная общность людей. Тем самым *обязательность, рациональность и коллективность* отличают решения «хорошего» государственного управления ото всех других видов решений.

Однако в последней трети прошлого века такого понимания государственного управления для обоснования целей и технологий назревших реформ стало недостаточно. Все чаще для обозначения содержания модернизации государственного управления стал применяться термин «государственный менеджмент», акцентирующий необходимость

использования современных технологий управления и возросшую роль рыночных отношений в государственном секторе. В таком понимании государственный менеджмент не столько противопоставляется традиционному государственному управлению, сколько выступает как его современная, более технологичная трактовка.

В результате **государственным менеджментом** стали называть систему современных подходов к управленческой деятельности государства, ориентированную на результаты, а не на процедуры, и аккумулирующую новейшие управленческие технологии, показавшие свою эффективность в бизнесе, с учетом специфических задач правительства как гаранта социальных прав и общественного порядка.

Принцип субсидиарности.

Характер и объем государственного регулирования определяются как стоящими перед государством политическими целями, эффективностью административной работы его аппарата управления, так и уровнем развитости самоуправленческих механизмов (экономических, социальных, культурных, информационных), способных поддерживать достигнутый уровень организованности и урегулированности. Поэтому изучение проблемы масштабов государственного регулирования предполагает поиск и оценку возможностей тех общественных институтов, которые могут взять на себя функции государственного управления.

Во многих странах Запада получил распространение принцип *субсидиарности* (от лат. *subsidiarius* — «резервный», «вспомогательный»), согласно которому вышестоящая организационная единица предоставляет нижестоящей простор для действий и берет на себя только те компетенции, которые нижестоящая не в состоянии осуществлять.

Принцип субсидиарности в государственном устройстве проявляется в самостоятельной деятельности органов местного самоуправления (ныне гарантированной и конституцией России), в федеративных государствах – в разграничении компетенции между центром и субъектами федерации. Субсидиарность – это еще и возможность органов: если один из них не может выполнять свои обязанности, то это делает за него другой орган.

В соответствии с принципом субсидиарности оптимальна такая государственная структура, когда каждый нижний уровень иерархии делегирует вышестоящему только те функции, которые не могут быть выполнены на нижнем. Государство должно обеспечивать отдельному человеку пространство для самостоятельного развития и частной инициативы. Оно не имеет права предписывать, как следует использовать эту свободу, и не должно допускать, чтобы это предписывали другие. Самостоятельное развитие человека не только предполагает установленный и защищаемый государством правовой и мирный порядок, оно также требует проведения такой политики, которая позволяет отдельному человеку формировать свою жизнь в соответствии с собственными представлениями и проявлять заботу о самом себе. Государство должно оказывать поддержку

только там, где отдельный человек и сообщество не могут помочь себе сами. Государственная забота о существовании не должна приводить к запланированности жизни человека. Она создает общие условия для ответственности гражданина за себя и для его самовыявления. Она является помощью для самопомощи. Принцип субсидиарности гласит, что идущие дальше и глубже этого формы организации государственного или общественного типа можно и должно привлекать каждый раз только для того, чтобы справиться с такими задачами, решение которых превышает возможности инициативы отдельного человека или свободных объединений.

Федеративный строй и местное самоуправление — неотъемлемые составные части демократического государства, вытекающие из принципа субсидиарности. В соответствии с этим принципом, предусматривающим приоритет малой организационной единицы перед крупной, предполагается децентрализация государственной власти и передача части государственных функций обществу — государство должно отказываться брать на себя такие задачи, с которыми могут справиться отдельный человек или, в зависимости от обстоятельств, небольшие сообщества.

Однако децентрализация не означает однозначного сокращения роли государственного управления. Длительное время в качестве инструмента обеспечения политической подотчетности рассматривалась идея ограничения власти государства и передачи части его функций общественным организациям, а также усиления роли местных органов власти за счет центральных. Центробежная тенденция отражает общее увлечение альтернативами государству, столь популярными и влиятельными особенно в начале посткоммунистического периода. Приоритетной задачей практически всех новых демократий было формирование самоуправляющихся (т.е. выбираемых прямыми выборами с конституционными гарантиями автономии) муниципальных и иногда региональных или районных органов власти. Как правило, предполагалось, что они возьмут на себя функции, которые ранее осуществляли непосредственно государственные министерства через собственные территориальные управления.

Замена местной власти, ответственной перед центральной властью, такой, которая несла бы ответственность непосредственно перед гражданами, живущими в данной местности, до сих пор рассматривается демократами постсоциалистической волны как главный шаг по пути решения проблемы бюрократии и преобразования государства в плюралистическую демократию, где бюрократия будет одним из источников государственной власти. Территориальная децентрализация власти часто сочетается в этой системе взглядов с более общей деконцентрацией власти, что способствует ее «приватизации», иногда даже до пределов, поощряемых «новым государственным управлением», практикуемым в Великобритании, Австралии, Новой Зеландии и ряде государств Западной Европы.

Независимо от того на чем делается акцент — на развитии жизнеспособных форм территориального местного самоуправления или на

простом избавлении от государственных функций, — центробежный подход в целом находит обоснование в концепции «гражданского общества», особенно в том виде, как его понимали демократы первой волны после распада СССР. Поэтому он, как правило, очень популярен среди неправительственных организаций. Кроме того, он, подобно эху, отражает влиятельные голоса в поддержку реформ на Западе, в сущности выражая стремление к более чистой и действенной форме демократии, направленной на вовлечение людей в процесс управления более эффективного, чем в условиях либерального демократического государства, многие из недостатков которого предполагается исправить с помощью данной концепции.

Однако центробежный подход в понимании методов решения современных проблем государственного управления содержит существенные противоречия и может привести общество в состояние хаоса, как наглядно показал опыт ряда республик бывшего СССР. Концепция гражданского общества, сама по себе достаточно неопределенная, постоянно используется в отрыве от конкретной ситуации и имеет разное значение для разных людей. Гражданское общество не только зависит от формирования жизнеспособного государства, но в ряде случаев для его создания необходимо прилагать определенные усилия, его нужно целенаправленно возвращать, в том числе используя государственную власть в целях развития экономики и социального прогресса и взаимодействии с правительством, узаконенное обычным правом.

Децентрализация в начале постсоциалистических реформ рекламировалась сторонниками демократических реформ либерального толка как панацея. Однако, как показала практика реформ в Восточной Европе и бывшем СССР, децентрализация государственной власти и управления не является универсальным средством решения проблем. В частности, оказалось, что успех модернизации государственного управления зависит от двух условий: 1) разработки и использования оптимальных показателей предоставления необходимых услуг населению; 2) энергичных и последовательных усилий, направленных на поиск и апробирование более эффективных методов управления, а также привлечение квалифицированных кадров, т.е. речь шла в большей степени о качестве менеджмента, а не о масштабах государственного регулирования.

Действительно, редукция проблемы «государство — гражданское общество» к степени независимости индивидов и групп от государственного регулирования вступает в противоречие с современными тенденциями развития взаимоотношений государства и общества вообще и спецификой задач государственного управления в России, в частности. Исследования и практика показали, что власть исходит не только от государства и основана не только на принуждении (по М. Веберу), — она имеет множество корней, когда переплетаются государственные и негосударственные институты, и действует не только сверху вниз, но и снизу вверх. Современные

интерпретации власти рассматривают ее не только как свойство, атрибут полномочий индивидуального или группового субъекта, но и как сложную и многоуровневую систему (сеть) отношений.

Расширение прав муниципалитетов с формальной точки зрения представляет собой экспансию государства в пределы гражданского общества, хотя, по существу, дает институтам последнего новые возможности воздействия на государственную власть. То же можно сказать о расширяющейся практике создания смешанных органов контроля — над состоянием окружающей среды, функционированием медицинских учреждений, муниципальных служб, — в которые наряду с чиновниками входят представители профсоюзов, местных общин, экологических движений и т.д.

Таким образом, гражданское общество в современном понимании — это не набор институтов, находящихся за пределами государства, а форма их связи в единый способ гражданской жизни, и прежде всего связи между общественностью и практиками хозяйствования. В современных условиях устанавливается качественно новое переплетение и взаимообусловливание структурных и функциональных характеристик гражданского общества, и новая конфигурация его отношений с государством, не укладывающаяся в рамки старых представлений о совокупности не зависимых от государства социальных акторов и каналов коммуникации. Сохраняя внутреннюю диалектичность отношений, связка «государство — гражданское общество» вышла на уровень своего рода взаимного прорастания. Поэтому децентрализация государственного управления не может рассматриваться как безусловно прогрессивная стратегия реформирования институтов государства вне связи с его конкретными задачами и условиями деятельности.

Вопросы для самостоятельной подготовки к семинарскому занятию по теме:

1. Государственное управление: сущность, процесс, окружающая среда, ресурсы.
2. Цели и принципы государственного управления.
3. Аппарат управления и государство: их сущность, различия, взаимодействие, специфика функционирования.
4. Влияние формы государства на функционирование системы государственного управления.
5. Основные управленческие функции в обеспечении функций государства.
6. Виды государственного управления. Методы их обеспечения.
7. Модели государственного управления. Их сущность и специфика.
8. Государственный менеджмент как современная трактовка государственного управления.

9. Уровень эффективности и характер государственного управления. Взаимодействие общества и государства.
10. Социальный механизм государственного управления: методы взаимодействия государства и общества.
11. Группы социальных интересов и их функции в системе государственного управления.
12. Социально-коммуникативные отношения в системе государственного управления: их сущность, специфика, основные направления, принципы.
13. Культура государственного управления: уровни, содержание, проявление.
14. Причины, природа, типология конфликтов в системе государственного управления.
15. Контроль и способы урегулирования конфликтов в государственно-административной сфере.
16. Государственная политика в процессе государственного управления: цели, содержание, задачи.
17. Виды и направления, классификация и уровни государственной политики в процессе государственного управления.
18. Механизм реализации государственной политики: комплекс мероприятий, методологические подходы. Типы участников.
19. Оценка реализации государственной политики в системе государственного управления: цель, типы оценок, формы оценочных исследований, показание эффективности.

Рекомендуемые источники:

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. 2-е изд., доп. – М.: Омега Л, 2004. – 584 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. [Электронный ресурс]. URL: <http://financepro.ru/management/5048-atamanchuk-g.v.-teorija-gosudarstvennogo.html> (дата обращения: 23.02.2015)
3. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие / С.Ю. Наумов, Н.С. Гегедюш, М.М. Мокеев, А.А. Подсумкова – М.: Издательско-торговая корпорация "Дашков и Ко", 2012. – 556 с.
4. Государственное устройство Российской Федерации //Законодательство Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ru.spinform.ru/index.html> (дата обращения: 23.02.2015).
5. Государственный строй России // Материал из Википедии — свободной энциклопедии [Электронный ресурс]. URL: u.wikipedia.org/wiki/Государственный_строй_России (дата обращения: 23.02.2015).
6. Купряшин, Г. Л. Государственный менеджмент: учеб пособие/ Г. Л.

Купряшин, А. И. С; Федер. агентство по образованию, Нац. Фонд подгот. кадров. – М.: Изд. Дом «Новый учебник», 2004. – 326 с.

Глава 3. Роль Президента РФ в управлении государством. Роль органов и должностных лиц при Президенте РФ в осуществлении государственных функций.

Порядок замещения должности Президента РФ. Институт президентской власти в России имеет сравнительно короткую историю. Пост избираемого всенародно Президента РСФСР был установлен в соответствии с результатами всероссийского референдума в марте 1991 г. Первый Президент РСФСР был избран путем прямых всенародных выборов 12 июня 1991 г. (до распада СССР в 1991 г. Президент РФ действовал наряду с Президентом СССР). Президент РФ избирается на шесть лет путем всеобщего голосования граждан и не может быть переизбран более чем на два срока подряд (до принятия Конституции РФ 1993 г. Президент РФ избирался на пять лет, затем до 2012 г. на 4 года).

Кандидатом на должность Президента РФ может быть гражданин РФ не моложе 35 лет, постоянно проживающий в России не менее 10 лет (допускается выезд за рубеж общим сроком не более трех месяцев в год). Не может быть кандидатом лицо, прекратившее исполнение обязанностей в результате отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья выполнять эти обязанности или отрешенное от должности. На практике в России баллотировались на выборах Президента от четырех до одиннадцати кандидатов.

Выдвижение кандидатуры Президента РФ осуществляется партиями или инициативными группами избирателей (500 человек), которые должны собрать 2 млн. подписей избирателей в поддержку кандидата (для партий, имеющих фракции в Государственной Думе, сбор подписей не обязателен). В связи с изменениями, принятыми в мае 2012 года, сохраняется требование о сборе подписей избирателей политическими партиями, которые не представлены в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных (представительных) органах государственной власти не менее чем одной трети субъектов Российской Федерации. Однако количество подписей существенно уменьшено. Так, минимальное количество подписей, необходимое для поддержки кандидата, выдвинутого такой политической партией на должность Президента Российской Федерации, сокращено *с двух миллионов до 100 тысяч*. При этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 2500 подписей избирателей. Кандидату на указанную должность, выдвинутому в порядке самовыдвижения, вместо минимальных двух миллионов подписей избирателей потребуется собрать не менее 300 тысяч подписей. В одном субъекте Российской Федерации может быть собрано не более 7500 подписей.

При выборах Президента РФ сбор подписей не может быть заменен внесением избирательного залога. Выборы проходят по мажоритарной системе абсолютного большинства: в первом туре голосования президентом избирается кандидат, получивший более половины всех поданных голосов избирателей при участии в голосовании более половины избирателей, включенных в избирательные списки. Так был избран в 1991 г. Б.Н. Ельцин, в 2000, 2004 и 2012 гг. - В.В. Путин. Если ни один из кандидатов не получит такого большинства, через две недели назначается второй тур голосования (повторное голосование), в котором участвуют два кандидата, набравшие наибольшее число голосов. В этом случае для избрания достаточно относительного большинства голосов: кто из двух кандидатов получил больше голосов, тот и избран.

Избранный Президент РФ вступает в должность с момента принесения присяги. Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии депутатов парламента, высших должностных лиц, судей органов конституционного контроля, руководителей общественных объединений, деятелей различных конфессий. Эта процедура называется инаугурация, (посвящение, вступление в должность). В отношении Президента РФ уже сложился определенный ритуал этой процедуры, которая проходит в Московском Кремле.

Полномочия Президента РФ заканчиваются в день принесения присяги вновь избранным Президентом РФ. Если же Президент РФ временно прекращает исполнение своих полномочий (например, Б.Н. Ельцин во время операции на сердце в 1996 г.), досрочно уходит в отставку (1999 г.) или смещается со своего поста, его полномочия немедленно переходят к главе Правительства РФ, исполняющему обязанности Президента. В 1999 г. в результате отставки Б.Н. Ельцина исполняющим обязанности Президента РФ стал Председатель Правительства РФ В.В. Путин, избранный затем (2000 г.) [12,218-220]

Конституция исходит из ведущего положения Президента в системе государственных органов власти. Президент как глава государства в России **не входит в систему разделения властей, а возвышается над нею**, осуществляя координирующие функции. В РФ закреплен уникальный, не имеющий прямых конституционных аналогов в мире, статус Президента РФ — организационно-функциональное выделение в самостоятельную ветвь государственной власти (власть главы государства) и широкий объем полномочий.

Существенное отличие статуса Президента Российской Федерации заключается в его доминирующем положении во взаимоотношении с другими ветвями власти (см. табл. 1). Как справедливо отмечает отечественный политолог В. Никонов, российский президент «обладает и исполнительными правами, поскольку формирует правительство и фактически руководит им. И законодательными, поскольку издает указы. И судебными, поскольку может выступать арбитром в спорах между

центральной и региональной властью». [6,23]

Таблица 1.

Конституционные полномочия	Функции
Глава государства	является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина;
	принимает меры по охране суверенитета и государственной целостности страны;
	обеспечивает согласованное функционирование органов государственной власти; представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях
Глава исполнительной власти	определяет основные направления внутренней и внешней политики;
	назначает (с согласия Думы) Председателя Правительства и весь состав Правительства; имеет право председательствовать на заседаниях Правительства
Активный законодатель	вносит законопроекты в Государственную думу;
	подписывает и обнародует федеральные законы; издает указы и распоряжения
Главный дипломат	назначает дипломатических представителей;
	принимает послов иностранных государств; подписывает международные договоры
Верховный главнокомандующий	утверждает военную доктрину;
	назначает высшее командование Вооруженных сил; в случае агрессии вводит военное положение

Полномочия Президента РФ — это, как правило, одновременно его права и обязанности. Так часто бывает в отраслях публичного права в отличие от частного, гражданского права.

Имея права, государственный орган обязан их осуществлять, управляя государством и обществом. Вместе с тем не все права Президента РФ являются одновременно его обязанностями (он, например, может председательствовать, а может по своему желанию и не председательствовать на заседаниях Правительства РФ) и не все обязанности — одновременно правами. Некоторые из обязанностей имеют личный характер (например, предоставление сведений о своем имущественном положении и об имущественном положении супруги при выдвижении кандидатуры на должность Президента РФ на второй срок).

Полномочия Президента РФ могут быть разделены на несколько групп:

Первая группа полномочий Президента РФ — его права и обязанности, связанные с деятельностью представительного и законодательного органа

Российской Федерации — Федерального Собрания, его палат. Он назначает выборы Государственной Думы; может распускать ее в случаях, предусмотренных Конституцией; вносит законопроекты в Государственную Думу; подписывает и обнародует федеральные законы; обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства; представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, а также кандидатуру Генерального прокурора; представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ; ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка РФ.

Вторая группа полномочий Президента РФ — его права и обязанности, связанные с деятельностью правительства. Президент РФ назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ; имеет право председательствовать на заседании правительства; принимает решение о его отставке; учреждает по предложению председателя правительства структуру федеральных органов исполнительной власти и персональный состав правительства (и федеральных министров); напрямую руководит силовыми ведомствами; отменяет постановления и распоряжения правительства в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и указам президента России; принимает или отклоняет отставку правительства,

Третья группа полномочий Президента РФ — его права и обязанности в области обороны и внешних сношений. Президент РФ возглавляет Вооруженные силы РФ — он является Верховным Главнокомандующим Вооруженных сил РФ; утверждает военную доктрину страны; формирует и возглавляет Совет безопасности, статус которого определяется федеральным законом; в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы вводит своим указом на территории страны или в отдельных ее местностях военное положение (указ утверждается Советом Федерации); осуществляет руководство внешней политикой республики; ведет переговоры и подписывает ратификационные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей; назначает и освобождает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях; как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Четвертая группа полномочий Президента РФ — его компетенция, связанная с координацией деятельности соответствующих властных структур государства. Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти

Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, передать в случае недостижения согласованного решения разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда; вправе приостановить действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции и федеральным законам, международным обязательствам России; обеспечивает осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории страны, согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Пятая группа полномочий Президента РФ — в сфере кадровой политики и назначений высших должностных лиц: назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ; принимает решение об отставке Правительства РФ; представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ и ставит вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка РФ; по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров; формирует и возглавляет Совет безопасности РФ; формирует Администрацию Президента РФ; назначает и освобождает полномочных представителей Президента; представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность заместителя председателя Счетной палаты и половины состава аудиторов, судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, а также кандидатуру Генерального прокурора; назначает и освобождает высшее командование Вооруженных сил РФ; назначает и освобождает после консультации с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях; награждает государственными наградами, присваивает почетные звания, высшие воинские и высшие специальные звания.

Президент РФ имеет и некоторые другие полномочия. Он является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина, принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности; назначает референдум; формирует Администрацию Президента; назначает и освобождает полномочных представителей Президента; вводит на территории страны или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе; решает вопросы гражданства России и предоставления политического убежища; награждает государственными наградами, присваивает почетные звания, высшие воинские и высшие специальные звания; осуществляет помилования. [2, 446-448]

Акты Президента РФ. Осуществляя свою деятельность, Президент РФ

использует различные документы. Он направляет в парламент послания, обращается с письмами к председателям палат парламента, объясняя причины использования президентского вето, направляет письма при осуществлении согласительных процедур или консультаций. Президент РФ издает нормативные и ненормативные правовые акты — *указы и распоряжения* (последние, как правило, имеют ненормативный характер), обязательные для исполнения на всей территории Российской Федерации (ст. 90 Конституции РФ). Они имеют прямое действие, не нуждаются в какой-либо ратификации (одобрении) законодательными или исполнительными органами субъектов РФ и не могут быть отменены законом. Их несоответствие Конституции РФ и федеральным законам устанавливается лишь Конституционным Судом РФ или иными судами (имело место признание указа Президента РФ не соответствующим закону судом общей юрисдикции в 1996 г.), в результате чего они утрачивают силу (их отменяет сам Президент РФ).

Существует также практика делегирования полномочий Президенту РФ законом парламента (например, Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. «О специальных экономических мерах»), которые могут принять для защиты интересов России, безопасности государства, предотвращения нанесения ущерба здоровью граждан и др. Такие меры (закрытие авиационного сообщения, ограничение денежных переводов, торговли и др.) применялись в отношении некоторых стран в соответствии с указами Президента РФ (Грузия, Молдова). Имело место делегирование полномочий частного характера (например, в 2002 г. по регулированию оборота драгоценных металлов и камней).

Указы Президента РФ могут временно замещать законы с целью восполнить пробел в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения. Конституционный Суд РФ в 2001 г. постановил, что такие указы могут издаваться для устранения противоречий в законодательстве (действуют, пока парламента не устранил противоречия). Все такие указы также не должны противоречить действующим законам и имеют ограничения во времени: до принятия закона по данному вопросу парламентам. В этом случае указ утрачивает силу. Обычно после принятия некоторых законов Президент РФ публикует списки указов или статей указов, отменяемых им. [12, 236-237]

Указ — это правовой акт, относящийся к неопределенному кругу физических и юридических лиц, органов государства, организаций и, кроме того, действующий в долговременном плане. Это, следовательно, нормативный акт. Указ может носить и правоприменительный характер, а значит, не имеет нормативного значения. Указы ненормативного значения издаются, например, о назначении того или иного лица на определенную должность. Распоряжение — это акт индивидуального организационного характера. Акты Президента издаются им самостоятельно, без уведомления или согласия Федерального Собрания, или Правительства. Они обязательны

для исполнения на всей территории Российской Федерации и имеют прямое действие.

Указы и распоряжения Президента РФ не называются в Конституции подзаконными актами. Но они таковыми являются, т.к. не должны противоречить как Конституции РФ, так и Федеральным законам (ч. 3 ст. 90 Конституции РФ).

Указы и распоряжения Президента РФ подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Акты Президента РФ публикуются в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации" в течение десяти дней после их подписания. Если эти акты носят нормативный характер, то они вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты вступают в силу со дня их подписания.

Указы, распоряжения и законы подписываются собственноручно Президентом; факсимильная печать используется лишь в исключительных случаях и только по личному разрешению главы государства (она хранится у заведующего Канцелярией Президента).

Ответственность Президента РФ. Статья 91 Конституции РФ закрепляет неприкосновенность Президента РФ. К главе государства может быть применен только один специфический вид ответственности — *отрешение от должности (импичмент)*, регламентированный ст. 93 Конституции РФ. *Основаниями* импичмента является выдвинутое Государственной Думой обвинение Президенту РФ в совершении тяжкого преступления и (или) государственной измены. В соответствии со ст. 15 УК РФ тяжким преступлением признается умышленное деяние, за совершение которого максимальное наказание, предусмотренное УК РФ, не превышает 10 лет лишения свободы. В соответствии со ст. 275 УК РФ государственная измена, т.е. шпионаж, выдача государственной тайны либо иное оказание помощи иностранному государству, иностранной организации или их представителям в проведении враждебной деятельности в ущерб внешней безопасности РФ, совершенная гражданином РФ, — наказывается лишением свободы на срок от 12 до 20 лет со штрафом в размере до 500 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 3 лет либо без такового, или ограничением свободы до двух лет.

Инициатором начала процедуры может стать группа депутатов Государственной Думы не менее 1/3 от общего числа депутатов (не менее 150 человек). Вопрос о выдвижении обвинения Президенту РФ выносится на обсуждение нижней палаты парламента. В случае если оно поддержано не менее чем 2/3 голосов от общего числа депутатов этой палаты, создается *специальная комиссия*. Комиссия избирается Думой в составе председателя, его заместителя и 13 членов. Комиссия проверяет обоснованность выдвижения обвинения, соблюдение процедурных правил, установленных

Регламентом Государственной Думы, заслушивает на своих заседаниях лиц, которые могут сообщить о фактах, положенных в основу предложения о выдвижении обвинения, рассматривает соответствующие документы, заслушивает представителя Президента РФ. Предложение о выдвижении обвинения против Президента РФ и заключение специальной комиссии рассматриваются на заседании Государственной Думы. По итогам обсуждения Дума не менее чем 2/3 голосов от общего числа депутатов палаты может принять постановление о выдвижении обвинения против Президента РФ. Постановление в 5-дневный срок направляется в Совет Федерации, а также для дачи заключений в Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ.

Совет Федерации начинает рассмотрение обвинения Президента РФ после получения постановления Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента РФ и заключения Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления. После получения установленных документов Председатель Совета Федерации незамедлительно направляет их в Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и в срок не позднее одного месяца со дня принятия Думой решения о выдвижении обвинения созывает заседание Совета Федерации для принятия решения о направлении запроса в Конституционный Суд РФ о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента РФ.

В соответствии со ст. 109 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации» заключение Конституционного Суда РФ дается не позднее 10 дней после регистрации запроса и устанавливает соблюдение либо несоблюдение установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ. В случае принятия Конституционным Судом РФ решения о несоблюдении такого порядка рассмотрение обвинения прекращается.

Председатель Совета Федерации в течение 72 часов с момента получения заключения Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ созывает заседание палаты и уведомляет о дате его проведения Президента РФ, Председателя Государственной Думы, Председателя Правительства РФ, Председателя Конституционного Суда РФ, Председателя Верховного Суда РФ, членов специальной комиссии Государственной Думы. Решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности должно быть принято не позднее 3 месяцев со дня выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента РФ не менее чем 2/3 голосов от общего числа членов Совета Федерации. Если решение не набрало необходимого числа голосов, рассмотрение обвинения прекращается. Решение оформляется постановлением Совета Федерации, которое незамедлительно доводится через СМИ до всеобщего сведения. Если решение Совета Федерации было принято с нарушением установленных сроков, оно не вступает в силу.

Президент РФ досрочно прекращает полномочия в соответствии с ч. 2 ст. 92 Конституции РФ в следующих случаях:

1. отставка;
2. стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия;
3. отрешение от должности.

Досрочные выборы Президента РФ должны состояться не позднее 3 месяцев с момента досрочного прекращения полномочий Президента РФ. В случаях, когда Президент РФ не в состоянии исполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства РФ — до момента возвращения действующего Президента РФ к исполнению обязанностей, либо до вступления в должность вновь избранного Президента РФ. Исполняющий обязанности Президента не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ. [3, 310-313]

В 2001 г. принят Федеральный закон от 12 февраля 2001 г. «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи». Закон предусматривает, что Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий не в результате импичмента, не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности, задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу, личному досмотру. Это распространяется на занимаемые им жилые и служебные помещения, транспортные средства, средства связи, принадлежащие ему документы и багаж, на его переписку. Предусмотрены его пожизненное денежное содержание в размере 75% прежнего оклада, государственная охрана, государственная дача, бесплатная правительственная связь, аппарат помощников, медицинское обслуживание как его самого, так и членов его семьи и т.д. [12,239]

Органы, обеспечивающие полноценную реализацию Президентом РФ его полномочий. К ним можно отнести Совет безопасности РФ, Государственный Совет РФ, полномочных представителей Президента РФ, Администрацию Президента РФ, Управление делами Президента. Представим их краткую характеристику.

Совет Безопасности РФ — конституционный совещательный орган, осуществляющий подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения защищённости жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, проведения единой государственной политики по обеспечению национальной безопасности. Правовые основы деятельности — Конституция РФ, федеральное законодательство, международные договоры, Указ Президента РФ от 7 июня 2004 г. № 726 «Об утверждении Положений о Совете Безопасности Российской Федерации и аппарате Совета Безопасности Российской Федерации, а также об изменении и признании утратившими

силу отдельных актов Президента Российской Федерации. Полномочия Совета и его секретаря были существенно расширены в соответствии с указом Президента Российской Федерации № 590 от 6 мая 2011 года.

Широкий спектр функций и задач Совета безопасности РФ сводится к работе в двух направлениях — формирование стратегии внутренней и внешней политики государства и стратегии политики национальной безопасности. Так, к функциям Совбеза РФ относятся:

1) подготовка предложений по определению основных критериев обеспечения национальной безопасности и мониторинг показателей состояния национальной безопасности;

2) подготовка предложений по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в процессе реализации принятых решений в области обеспечения национальной безопасности и оценка их эффективности;

3) рассмотрение вопросов, касающихся создания, контроля, поддержания в готовности сил и средств обеспечения национальной безопасности;

4) подготовка проектов решений Президента РФ по вопросам внутренней, внешней и военной политики в области обеспечения национальной безопасности и пр.

Задачами Совбеза РФ являются:

1) обеспечение условий для реализации Президентом РФ его конституционных полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина, охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, организации взаимодействия органов государственной власти, определению основных направлений внутренней и внешней политики государства;

2) определение жизненно важных интересов личности, общества и государства как основных объектов обеспечения национальной безопасности, выявление внутренних и внешних угроз безопасности этих объектов;

3) подготовка оперативных решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций, которые могут привести к существенным социально-политическим, экономическим, военным, экологическим и иным последствиям, и решений по организации ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

4) подготовка предложений Президенту РФ о введении, продлении или об отмене чрезвычайного положения;

5) подготовка предложений по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в процессе реализации принятых решений в области обеспечения национальной безопасности и оценка их эффективности.

В состав Совета Безопасности РФ входят:

1) Председатель, руководящий его работой — по должности Президент

РФ;

2) Секретарь;

3) постоянные члены и члены, включение и исключение которых из состава осуществляет Президент РФ.

Секретарь Совета Безопасности входит в число постоянных членов, назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ, организует деятельность Совета Безопасности. Персональный состав Совета Безопасности РФ утверждается Указом Президента РФ. В число постоянных членов входят; Председатель Правительства РФ; директор ФСБ России; Председатель Государственной Думы; министр иностранных дел; Председатель Совета Федерации; Руководитель Администрации Президента РФ; министр внутренних дел; министр обороны; заместитель Председателя Правительства РФ — Руководитель Аппарата Правительства РФ; директор СВР России.

Членами Совета Безопасности являются по должности:

полномочные представители Президента РФ в федеральных округах; директор ФСКН; министр юстиции; заместитель Председателя Правительства РФ — министр финансов; начальник генштаба Вооруженных сил РФ — первый заместитель министра обороны; президент РАН; первый заместитель директора — руководитель пограничной службы ФСБ России и др.

Заседания как основная форма деятельности проводятся на регулярной основе по планам, утверждаемым Председателем Совета Безопасности по представлению Секретаря Совета Безопасности, как правило, один раз в квартал. По мере необходимости проводятся внеочередные заседания. Подготовку и организацию заседаний, обеспечение подготовки проектов его решений осуществляет Секретарь Совета Безопасности. С этой целью он проводит рабочие совещания с постоянными членами и членами Совета Безопасности. Решения принимаются на заседаниях постоянными членами простым большинством от их общего числа, оформляются протоколом заседания и вступают в силу после утверждения Председателем Совета Безопасности РФ. Члены Совета Безопасности принимают участие в заседаниях Совета Безопасности с правом совещательного голоса.

Положения о межведомственных комиссиях, их состав по должностям утверждаются Президентом РФ по представлению Секретаря Совета Безопасности. Решения межведомственных комиссий, утвержденные Секретарем Совета Безопасности, направляются в соответствующие органы и организации для рассмотрения с последующим уведомлением соответствующих комиссий о результатах рассмотрения и при необходимости — о принятых мерах.

Организационно-техническое и информационное обеспечение Совета Безопасности осуществляет аппарат Совета Безопасности — самостоятельное подразделение Администрации Президента РФ (создано на правах управления Президента РФ), положение о котором утверждает Президент РФ

по представлению Руководителя Администрации Президента РФ. Аппарат Совета безопасности возглавляет Секретарь Совета Безопасности, который имеет заместителей и помощников, назначаемых и освобождаемых по его представлению Президентом РФ. Структурными подразделениями Аппарата являются департаменты. [3,314-316]

Институт полномочных представителей Президента РФ. В последние 10—15 лет в России развивается практика представительства Президента на различных уровнях государственной власти и управления: в высших судах РФ, в палатах Федерального Собрания РФ, федеральных округах.

Институт полномочного представителя Президента РФ в Конституционном Суде РФ сформирован в целях обеспечения деятельности Президента РФ как гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, представления его интересов в Конституционном Суде РФ. Положение о полномочном представителе Президента РФ в Конституционном суде РФ утверждено Указом Президента РФ от 31 декабря 1996 г. № 1791. Назначение и освобождение осуществляет Президент РФ по представлению руководителя Администрации Президента РФ. Полномочный представитель участвует в заседаниях Конституционного Суда РФ. Иные представители Президента РФ, при необходимости их участия в заседании Конституционного Суда РФ, назначаются распоряжением Президента РФ. Полномочный представитель наделен правом создавать экспертные и рабочие группы по отдельным направлениям своей деятельности, привлекать ученых и специалистов, в том числе на договорной основе. Деятельность полномочного представителя обеспечивает Управление Президента РФ по внутренней политике — структурное подразделение Администрации Президента РФ; транспортное, социально-бытовое обеспечение и медицинское обслуживание полномочного представителя и сотрудников его рабочего аппарата — Управление делами Президента РФ.

Представление интересов Президента РФ и обеспечение реализации его конституционных полномочий в палатах парламента возложено на полномочных представителей Президента РФ в Совете Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания РФ, деятельность которых регламентирована Указом Президента РФ от 22 июня 2004 г. № 792.

Полномочный представитель Президента РФ в Государственной Думе и полномочный представитель Президента РФ в Совете Федерации соответственно представляют:

- 1) законопроекты, внесенные Президентом РФ на заседаниях Государственной Думы;
- 2) позицию Президента РФ по законопроектам, рассматриваемым Государственной Думой, по рассматриваемым Советом Федерации федеральным конституционным законам, одобренным Государственной Думой, и федеральным законам, принятым Государственной Думой;
- 3) обоснования отклонения Президентом РФ принятых

Государственной Думой и одобренных Советом Федерации федеральных законов;

4) кандидатуры, для назначения на должности, внесенные Президентом РФ на рассмотрение Государственной Думы и Совета Федерации;

5) предложение Президента РФ об освобождении от должности Председателя Центрального банка РФ, Генерального прокурора РФ и Первого заместителя Генерального прокурора РФ — Председателя Следственного комитета при прокуратуре РФ;

6) указы Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положения, внесенные на утверждение верхней палаты.

Полномочные представители участвуют в заседаниях комитетов и комиссий палат парламента, создаваемых ими согласительных комиссий.

Институт полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе сформировался в соответствии с одноименным Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 в целях обеспечения реализации конституционных полномочий Президента РФ, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти, совершенствования системы контроля за исполнением их решений. Осуществление государственного управления в России на протяжении последних 400 лет неразрывно связано с практикой политического представительства главы государства. В Российской империи вплоть до окончания периода правления императора Николая II эта функция исполнялась генерал-губернаторами. В годы советской власти роль политического посредника выполняли первые секретари областных (республиканских) комитетов КПСС (обкомов). С начала 1990-х гг. рассматриваемая функция перешла к полномочным представителям Президента в субъектах Федерации. Принятие Конституции РФ 12 декабря 1993 г., установившей сильную президентскую власть, снизило политический вес полпредов в регионах. В 1996-1997 гг. при переходе на всенародное избрание глав регионов властная вертикаль стала менее контролируема, что способствовало подписанию Указа Президента РФ от 9 июля 1997 г. № 696 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации»: в каждом субъекте РФ была создана коллегия во главе с представителем Президента РФ, объединившая руководителей всех федеральных ведомств для координации их деятельности.

Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе — входящий в состав Администрации Президента РФ федеральный государственный служащий, представляющий Президента РФ в пределах федерального округа.

Назначается и освобождается от должности Президентом РФ по представлению Руководителя Администрации Президента РФ. Срок полномочий полномочного представителя не может превышать срок полномочий назначившего его Президента РФ. Задачами полномочного

представителя являются:

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

2) организация контроля за исполнением в округе решений федеральных органов государственной власти;

3) обеспечение реализации в округе кадровой политики Президента РФ;

4) представление Президенту РФ регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности, о политическом, социально-экономическом положении в округе, внесение Президенту РФ соответствующих предложений.

Непосредственное обеспечение деятельности полномочного представителя в федеральном округе осуществляет аппарат полпреда — самостоятельное подразделение Администрации Президента РФ, количество заместителей, структуру и штатную численность которого утверждает Руководитель Администрации Президента РФ. Полномочный представитель размещается в центре федерального округа, место размещения заместителей и аппарата на территории округа определяется полпредом. Над зданием, в котором располагается полномочный представитель, поднимается Государственный флаг РФ; в рабочем кабинете помещаются Государственный флаг РФ и изображение Государственного герба РФ.

Информационное, документационное, правовое, материально-техническое, транспортное обеспечение деятельности, медицинское и социально-бытовое обслуживание полномочного представителя и работников его аппарата, обеспечение служебными и жилыми помещениями, осуществляют соответствующие подразделения Администрации Президента РФ и Управление делами Президента РФ, а также органы исполнительной власти субъектов РФ, находящиеся в соответствующем федеральном округе, на основе соглашений с Администрацией Президента РФ. Финансирование осуществляется в пределах сметы Администрации Президента РФ.

В целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти при полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах в соответствии с Указом Президента РФ от 24 марта 2005 г. № 337 «О советах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах» функционируют совещательные органы — советы. Членами совета по должности являются: высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ, входящих в состав федерального округа; представитель Министерства регионального развития РФ (по решению Минрегионразвития РФ); заместитель Генпрокурора РФ по федеральному округу (по согласованию); могут входить иные лица. Персональный состав совета по предложению полпреда утверждается Руководителем

Администрации Президента РФ. [3,317, 321-323]

Государственный совет РФ. Изменение в августе 2000 г. порядка формирования Совета Федерации и исключение из его состава глав регионов инициировали поиск путей их привлечения к разработке государственной политики. Решением стало формирование совещательного органа, содействующего реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти — Государственного совета РФ. Основаниями его формирования являются Конституция РФ, предложения обеих палат Федерального Собрания РФ. Правовые основы деятельности включают Конституцию РФ, федеральное законодательство, Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602, указы и распоряжения Президента РФ.

В состав Госсовета входят Председатель (Президент РФ) и члены (высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ) Госсовета. По решению Президента РФ в состав могут быть включены лица, замещавшие должности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ и имеющие большой опыт публичной (государственной и общественной) деятельности.

Рабочими органами Госсовета являются президиум Госсовета и консультативная комиссия. Президиум Госсовета состоит из 8 человек, занимается решением оперативных вопросов, рассматривает план работы Госсовета, повестку дня очередного заседания и материалы к заседанию. Заседания президиума проводятся не реже 1 раза в месяц. Персональный состав президиума подлежит ротации 1 раз в полгода. Персональный состав консультативной комиссии Государственного совета определяется Президентом РФ. Члены комиссии участвуют в работе Государственного совета (на общественных началах или на платной основе).

Обязанности секретаря Госсовета, который не входит в его состав, возлагаются Руководителем Администрации Президента РФ на одного из помощников Президента РФ.

Он обеспечивает подготовку проекта плана работы Госсовета, составляет проекты повестки дня его заседаний, организует подготовку материалов к заседаниям Госсовета, а также проектов соответствующих решений; информирует членов Госсовета о месте, времени проведения и повестке дня очередного заседания Госсовета, обеспечивает их необходимыми материалами; подписывает протоколы заседаний Госсовета; несет ответственность за обеспечение деятельности Госсовета; организует работу консультативной комиссии Госсовета и обеспечивает деятельность постоянных и временных комиссий и рабочих групп, создаваемых Госсоветом, президиумом Госсовета; исполняет иные поручения председателя Госсовета.

Государственный совет, президиум Государственного совета могут создавать постоянные и временные комиссии и рабочие группы для

подготовки материалов по вопросам, которые предполагается рассмотреть на заседании Государственного совета или его президиума, привлекать в установленном порядке для осуществления отдельных работ ученых и специалистов, в том числе на договорной основе.

Задачами Государственного совета являются:

1) содействие реализации полномочий Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти;

2) обсуждение имеющих особое государственное значение проблем, касающихся взаимоотношений РФ и субъектов РФ, важнейших вопросов государственного строительства и укрепления основ федерализма, внесение необходимых предложений Президенту РФ;

3) обсуждение вопросов, касающихся исполнения (соблюдения) федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, и внесение соответствующих предложений Президенту РФ;

4) содействие Президенту РФ при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ; рассмотрение по предложению Президента РФ проектов федеральных законов и указов Президента РФ, имеющих общегосударственное значение;

5) обсуждение проекта федерального закона о федеральном бюджете;

6) обсуждение информации Правительства РФ о ходе исполнения федерального бюджета;

7) обсуждение основных вопросов кадровой политики в РФ;

8) обсуждение по предложению Президента РФ иных вопросов, имеющих большое государственное значение.

Заседания как форма деятельности Госсовета РФ — проводятся не реже 1 раза в 3 месяца, являются правомочными при присутствии большинства от общего числа членов.

Решения Госсовета носят рекомендательный характер, оформляются протоколом, при необходимости указами, распоряжениями или поручениями Президента РФ, могут вноситься в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы Президента РФ. В целом, выполняемые Госсоветом РФ задачи позволяют выделить этот орган в качестве субъекта государственной политики и одного из способов ее формирования. [3, 317-320]

Рабочим аппаратом Президента РФ является **Администрация Президента РФ** — государственный орган, сформированный в соответствии с пунктом «и» ст. 83 Конституции РФ в целях обеспечения деятельности главы государства и осуществления контроля за исполнением его решений.

Деятельность Администрации регулируется Конституцией РФ, действующим законодательством, Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации», иными указами, распоряжениями Президента РФ. Общее руководство Администрацией осуществляет Президент РФ. Структуру Администрации Президента РФ составляют:

1) должностные лица — руководитель Администрации, первый заместитель руководителя Администрации, два заместителя руководителя Администрации, помощники Президента РФ, включая помощников Президента Российской Федерации — начальников управлений Президента РФ, руководитель протокола Президента РФ, пресс-секретарь Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, полномочные представители Президента РФ в Совете Федерации, Государственной Думе, Конституционном Суде, Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, советники Президента РФ, старшие референты, референты Президента РФ и иные должностные лица, а также самостоятельные подразделения.

2) управления Президента РФ: государственно-правовое, канцелярия, контрольное управление, референтура, секретариат, по внешней политике, по внутренней политике, по вопросам государственной службы и кадров, по государственным наградам, по обеспечению конституционных прав граждан, информационного и документационного обеспечения и др.

3) иные самостоятельные подразделения Администрации Президента РФ — Аппарат Совета Безопасности; Аппарат советников Президента РФ; Аппараты полномочных представителей.

Администрация обеспечивает исполнение полномочий Президента РФ как субъекта законодательного процесса (готовит законопроекты для внесения в Государственную Думу, предложения о подписании или отклонении Президентом РФ федеральных законов, обеспечивает обнародование федеральных законов, выпуск правовых актов Президента РФ); готовит проекты поручений, обращений, аналитических докладов, справок, материалов для ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ, для его программных выступлений; обеспечивает деятельности Совета Безопасности РФ, Государственного совета РФ, иных совещательных и консультативных органов при Президенте РФ; обеспечивает диалог со структурами гражданского общества, содействуя их развитию и укреплению; обеспечивает взаимодействия Президента РФ с политическими партиями, общественными и религиозными объединениями, профессиональными союзами, организациями предпринимателей и торгово-промышленными палатами, государственными органами иностранных государств, их должностными лицами и пр. [3,323-325]

При Президенте РФ функционируют **консультативные органы** — *комиссии* (по вопросам гражданства; по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов; по вопросам

реформирования и развития государственной службы» др.) и *советы* (по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике; по противодействию коррупции; по содействию развития институтов гражданского общества и правам человека; геральдический совет; др.).

Вопросы для самостоятельной подготовки к семинарскому занятию по теме:

1. История президентских выборов в современной России. Какие выборы проходили в два тура, проанализируйте причины и последствия.
2. Правовой режим военного и чрезвычайного положения в РФ. Примеры введения ВП и ЧП на территории современной России.
3. Статистика и примеры помилований президентом РФ.
4. Примеры присуждения гражданства РФ Президентом РФ.
5. Что такое промульгация?
6. Посмотреть закон от 12 февраля 2001 г. «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи».
7. Право вето Президента РФ, примеры его применения.
8. Кто в данный момент возглавляет Совет Безопасности РФ, какие межведомственные комиссии СБ действуют? Какие вопросы решались на последнем совещании секретаря Совета Безопасности?
9. Посмотреть указы президента № 730, 731, 732 от 26 мая 2012 года о назначении полномочных представителей Президента РФ в Конституционном суде и Федеральном собрании. Какие функции они выполняют?
10. Посмотреть на официальном сайте Администрации Президента список полномочных представителей Президента в округах. Кто является полномочным представителем Президента РФ в Сибирском Федеральном Округе? Полномочия полпреда в СФО, последние проведенные им мероприятия. Визиты полпреда в Иркутскую область и их причины.
11. Посмотреть на официальном сайте Президента РФ последнее заседание Государственного Совета РФ, чему оно было посвящено? Самые значимые вопросы, которые обсуждались на Госсовете в этом году.
12. Посмотреть на официальном сайте структуру Администрации президента. Кто ее возглавляет? Сколько человек работает в Администрации Президента? Кто является помощниками и советниками президента? Какова роль Администрации Президента РФ среди других органов исполнительной власти?
13. На официальном сайте посмотреть структуру и сферу деятельности Управления делами Президента. Собственность, находящаяся в управлении данной организации.
14. На официальном сайте Президента РФ посмотреть список комиссий и советов при Президенте, выбрать по 1, проанализировать экспертный состав

и функции.

Рекомендуемые источники:

1. Администрация Президента РФ. Президент РФ. // Официальный сайт. [Электронный ресурс]. URL: <http://state.kremlin.ru/administration> (дата обращения: 08.04.2015).
2. Глазунова, Н. И. Система государственного и муниципального управления: учебник / Н. И. Глазунова. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. - 640 с.
3. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие / С.Ю. Наумов, Н.С. Гегедюш, М.М. Мокеев, А.А. Подсумкова – М.: Издательско-торговая корпорация "Дашков и Ко", 2012. – 556 с.
4. Комиссии при Президенте РФ. Президент РФ. // Официальный сайт. [Электронный ресурс]. URL: <http://state.kremlin.ru/commission> (дата обращения: 08.04.2015).
5. Краткая история выборов Президента России. [Электронный ресурс]. URL: <http://tulatype.ru/news/1055229> (дата обращения: 08.04.2015).
6. Никонов В. Конституционный дизайн // Современная российская политика: Курс лекций / Под ред. В. Никонова. М., 2003. – 272с.
7. Президент России // Государственный совет РФ. [Электронный ресурс]. URL: http://state.kremlin.ru/state_council (дата обращения: 08.04.2015).
8. Президент России. // Официальный сайт. [Электронный ресурс]. URL: <http://state.kremlin.ru/> (дата обращения: 08.04.2015).
9. Совет Безопасности РФ. // Официальный сайт. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.scrf.gov.ru/> (дата обращения: 08.04.2015).
10. Советы при Президенте РФ. Президент РФ. // Официальный сайт. [Электронный ресурс]. URL: <http://state.kremlin.ru/council> (дата обращения: 08.04.2015).
11. Управление делами Президента. // Официальный сайт. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.udprf.ru/> (дата обращения: 08.04.2015).
12. Чиркин, В.Е. Система государственного и муниципального управления: учебник/ В. Е. Чиркин. – 4-е изд., пересмотр. – М.: Норма, 2009. – 432 с.

Глава 4. Законодательная власть в РФ. Место законодательной власти в управлении государством.

Законодательная власть предполагает право, возможность и способность принимать от имени народа (обычно парламентом) или непосредственно народом — корпусом избирателей на референдуме общеобязательные правила — нормативные акты государственного значения, имеющие наиболее общий характер и высшую юридическую силу — законы. Законодательная власть рассматривается как выражение воли народа (хотя это не всегда так), его интересов, народного суверенитета. Поэтому законы имеют особую юридическую силу и приоритет по сравнению с

государственными актами исполнительной, судебной и иных ветвей власти. Акты президентов, правительств, судов не могут противоречить закону. Напротив, они основывают свою деятельность на нормах закона, применяют его. Лишь органы конституционного контроля (например, конституционные суды) могут лишить закон действия (хотя и не отменить его юридически), если признают, что он противоречит конституции, т. е. основному закону, обладающему высшей юридической силой.

"Иерархическую лестницу" нормативных документов выстраивает Конституция Российской Федерации.

Международный договор Российской Федерации межгосударственного, межправительственного или межведомственного характера, **ратифицированный и официально опубликованный.**

Конституция Российской Федерации в ч. 4 ст. 15 закрепляет, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Более того, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Таким образом, в главе 1 "Основы конституционного строя", которая не может быть пересмотрена Федеральным Собранием Российской Федерации, четко закрепляется примат международного права над национальным. В соответствии с п. "а" ч. 1 ст. 15 Закона «О международных договорах Российской Федерации» международные договоры Российской Федерации, исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотренные законом, подлежат ратификации. Напомним, что ратификация - это форма выражения согласия Российской Федерации на обязательность для нее международного договора, осуществляемая в форме федерального закона. Таким образом, уровень международного договора Российской Федерации и субъект, от имени которого он заключен, не влияют на его приоритет над национальным законодательством в случае их противоречия, так как законодательная власть Российской Федерации в таком случае имеет непосредственное отношение к его легитимации на территории РФ.

Другими словами, приоритет над национальным законодательством имеет только международный договор Российской Федерации межгосударственного, межправительственного или межведомственного характера, ратифицированный и официально опубликованный.

Статьей 15 Конституции РФ устанавливается, что **Конституция РФ имеет высшую юридическую силу**, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. При этом законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ.

Главой 9 Конституции России 1993 года предусмотрен специальный

порядок внесения в её текст изменений и пересмотр её положений. Более детально процедурные моменты описаны в Федеральном законе от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Как было разъяснено постановлением Конституционного суда РФ от 31 октября 1995 года № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции РФ», такое изменение осуществляется путём принятия особого правового акта — **Закона РФ о поправке к Конституции РФ**, который принимается парламентом аналогично федеральному конституционному закону, но для вступления в силу требует также ратификации законодательными органами субъектов Федерации.

31 декабря 2008 года вступили в силу Федеральный закон о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» и Федеральный закон о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации». Согласно первому был увеличен срок полномочий Президента РФ до шести лет, а Государственной думы до пяти (со следующих выборов). Согласно второму Правительство обязано представлять Государственной думе отчёты о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной думой.

Согласно ст. 76 Конституции РФ, по предметам ведения Российской Федерации принимаются **федеральные конституционные законы** и **федеральные законы**, имеющие прямое действие на всей территории РФ. При этом частью 3 статьи 76 Конституции специально устанавливается, что федеральные законы не могут противоречить федеральным конституциональным законам.

Федеральный конституционный закон — принимаемый в особом порядке закон, дополняющий и развивающий действующую Конституцию РФ по вопросам, специально указанным в Конституции, обладающий наивысшей (после Конституции) юридической силой. К ФКЗ относятся законы, принятие которых предусмотрено Конституцией РФ (ч. 1 ст. 108), в предусмотренном ею же порядке. ФКЗ принимаются квалифицированным большинством голосов, т.е. не менее чем 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее чем 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы (ч. 2 ст. 108). Ввиду того, что ФКЗ принимаются квалифицированным большинством голосов, в отношении них не предусмотрена возможность возвращения на новое рассмотрение, т.е. Президент РФ не вправе применить к ним право отлагательного вето. Юридическая сила ФКЗ предусмотрена в ч. 3 ст. 76 Конституции РФ, в которой говорится о том, что федеральные законы не могут им противоречить. ФКЗ принимаются по предметам ведения РФ (ч. 1 ст. 76 Конституции РФ).

В настоящее время действуют ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" (1994), "Об арбитражных судах в Российской Федерации" (1995), "О референдуме Российской Федерации" (1995), "О судебной системе Российской Федерации" (1996), "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" (1997), "О Правительстве Российской Федерации" (1997), "О Государственном гербе Российской Федерации" (2000), "О Государственном флаге Российской Федерации" (2000), "О Государственном гимне Российской Федерации" (2000).

Согласно ст. 90 Конституции РФ, **Президент РФ** издает указы и распоряжения. Указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам.

В соответствии со ст. 115 Конституции РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ **Правительство РФ** издает **постановления** и распоряжения и обеспечивает их исполнение. Согласно части 3 ст. 115 Конституции РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ.

Особое место в иерархии нормативных документов занимают **кодексы** как законодательные акты, в которых объединяются и систематизируются нормы права, регулирующие определенную область общественных отношений. Кодексы чаще всего относятся к какой-либо конкретной отрасли законодательства (Гражданский кодекс, Уголовный кодекс, Налоговый кодекс, Таможенный кодекс, Трудовой кодекс). Особая роль кодекса в системе законодательства выражается в том, что нормы права (в рамках соответствующей отрасли), содержащиеся в других законах, должны соответствовать кодексу. Кодексы не относятся к числу федеральных конституционных законов, поскольку не отвечают требованиям ст. 108 Конституции РФ. Вместе с тем, по своей юридической силе, кодексы приравниваются к федеральным конституционным законам. Это выражается в том, что по отношению к любым другим федеральным законам они занимают положение "первого среди равных". Данное правило закрепляется в самих кодексах.

Акты федеральных органов исполнительной власти (министерств, служб, департаментов и т.д.)

Законы и иные нормативные акты субъектов РФ (по предметам совместного ведения РФ и субъектов федерации). Оговорка сделана не случайно, по вопросам, находящимся в ведении только субъектов федерации, большую силу имеют их законы, а если по ним принимается федеральный закон, то он не должен применяться. То же самое относится и к другим нормативным актам, и, например, Указ Президента РФ имеет большую юридическую силу, чем Постановление Губернатора области только если он принят по вопросам, которые перечислены в ст. ст. 71, 72 Конституции РФ, т.е. вопросам, находящимся в ведении России или в совместном ведении.

Например, к ведению Российской Федерации относится: установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, внешняя политика и международные отношения, оборона и безопасность, судоустройство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности и т.д.

В совместном ведении России и ее субъектов находятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры; общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды. К исключительным полномочиям субъектов РФ (ст. 73 Конституции РФ) относятся полномочия, затрагивающие вопросы государственности субъектов, такие, как бюджет и финансы, выборы и референдумы, наем государственных служащих субъекта, приобретение и использование собственности субъекта, самовыражение субъекта при помощи государственных символов, а также развитие исторической и современной культуры и спорта и т.д.[1]

Нормативно правовые акты органов местного самоуправления (постановления мэра, решение Думы и др.)

Локальные нормативные правовые акты или внутриорганизационные подзаконные нормативные акты.

Законодательную власть в Российской Федерации осуществляет **Федеральное Собрание** — постоянно действующий двухпалатный государственный орган. Этот институт государственной власти регламентируется главой 5 (ст. 94—109) Конституции РФ.

Верхняя палата — Совет Федерации, нижняя — Государственная Дума. Конституция РФ закрепила за российским парламентом две основные функции — представительство интересов граждан и собственно законодательствование. Палаты Федерального Собрания заседают раздельно. Каждый день заседания палаты состоит из утреннего и вечернего заседаний. Как правило, заседания палат являются открытыми и освещаются СМИ. Для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств палаты могут собираться совместно. В работе палат парламента практикуются следующие виды заседаний: открытые, закрытые, очередные, дополнительные, внеочередные, выездные.

Решения палат принимаются посредством голосования следующих типов:

1) количественное — выбор одного из вариантов ответа: «за», «против» или «воздержался». Подсчет и объявление результатов голосования производятся в абсолютном и процентном выражениях по каждому голосованию;

2) рейтинговое — ряд последовательных количественных голосований. Объявление результатов по каждому голосованию происходит только после голосования по каждому из вариантов;

3) альтернативное — голосование только за один из вариантов вопроса, поставленного на голосование;

4) качественное — альтернативное голосование с качественной оценкой поставленного на голосование вопроса по одному из пяти вариантов: «очень плохо», «плохо», «удовлетворительно», «хорошо» и «очень хорошо». К способам голосования относятся открытое, тайное и поименное голосование. [4,276-277]

Функции парламента РФ. Двухпалатная структура Федерального Собрания РФ отражает федеративное устройство нашего государства и различные основания у палат в их организации и осуществлении функций представительства, выражения общественного мнения.

К совместным функциям Совета Федерации и Государственной Думы относятся:

- обсуждение и принятие законов;
- обсуждение и принятие бюджета;
- установление налогов и сборов;
- финансовое регулирование;
- ратификация международных договоров;
- вопросы войны и мира;
- статуса и защиты государственных границ.

Но каждая из палат обладает своими полномочиями, они представлены в таблице:

Функции Совета Федерации	Функции Государственной Думы
Изменение границ между субъектами Федерации	Решение вопроса о доверии Правительству
Утверждение военного положения и чрезвычайного положения	Дача согласия Президенту на назначение Председателя Правительства
Использование Вооруженных сил за границей	Заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности
Назначение выборов Президента и отрешение его от должности	Выдвижение обвинений против Президента при отрешении его от должности
Назначение судей	Объявление амнистии

Конституционного суда, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ	
Назначение на должность и освобождение от должности Генерального Прокурора РФ, заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов	Назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ, Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов, Уполномоченного по правам человека

Совет Федерации и Государственная Дума принимают постановления, которые можно подразделить на:

- 1) постановления по вопросам, отнесенным к ведению Совета Федерации ст. 102 Конституции РФ, Государственной Думы — ст. 103 Конституции РФ;
- 2) постановления по вопросам организации деятельности, по вопросам внутреннего распорядка своей деятельности — ст. 101 Конституции РФ.

По общественно-политическим и социально-экономическим вопросам палаты парламента могут выступать с заявлениями, обращениями, принимаемыми в том же порядке, что постановления.

Функция *контроля за деятельностью Правительства РФ* не закреплена за Федеральным Собранием Конституцией РФ в отличие от законодательства большинства парламентских республик Европы и Азии, однако *осуществляется совокупностью контрольных полномочий*.

Контроль за исполнительной властью носит политический характер, хотя и осуществляется в юридических формах. Это означает, что предметом контроля выступает политическая деятельность правительства. Согласно Конституции РФ (ч. 3 ст. 117) Правительство РФ ответственно перед Федеральным Собранием, а именно перед Государственной Думой, которая решает вопросы о назначении Председателя Правительства РФ и выражении недоверия правительству.

Контрольные полномочия парламента реализуются и в таких формах, как *запрос* к правительству (обращение, интерpellация) относительно мотивов его деятельности, его дальнейших действий по вопросам, относящимся к определенным аспектам правительственной политики; *вопросы* (устные и письменные) парламентариев, обращенные к правительству или отдельным министрам; *кадровые назначения* на высшие государственные должности, которые осуществляются по представлению Президента РФ (п. «е» ст. 83), в том числе при формировании состава Счетной палаты — специального органа, призванного оказывать помощь Федеральному Собранию в осуществлении контроля за исполнением федерального бюджета.[2 ,464]

Формами деятельности члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы являются:

1) участие в заседаниях соответствующей палаты, в совместных заседаниях палат парламента;

2) участие в работе комитетов и комиссий соответствующей палаты; в работе согласительных и специальных комиссий, создаваемых палатами парламента; в работе парламентских комиссий, создаваемых палатами согласно Федеральному закону от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», рабочих групп, создаваемых парламентскими комиссиями;

3) участие в выполнении поручений Совета Федерации или Государственной Думы и их органов;

4) участие в парламентских слушаниях;

5) внесение законопроектов в Государственную Думу;

6) внесение парламентского запроса (запроса Совета Федерации, Государственной Думы) и депутатского запроса (запроса члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы);

7) обращение с вопросами к членам Правительства РФ на заседании палаты;

8) обращение к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан.

Перечень форм деятельности депутата можно дополнить участием в работе думской фракции, работой с избирателями. Последняя предполагает обязательное рассмотрение обращений избирателей, личный прием граждан в порядке и в сроки, установленные Регламентом Думы (не реже 1 раз в 2 месяца), встречи с избирателями не реже 1 раз в полгода, иные меры.

Депутат информирует избирателей о своей деятельности во время встреч с ними и через СМИ. Как правило, одна неделя каждого месяца во время сессии предназначается для работы депутатов с избирателями. В период проведения выборов депутатов Государственной Думы нового созыва (со дня назначения выборов до дня выборов) для работы депутатов с избирателями предназначаются две недели каждого месяца.

По вопросам своей деятельности член Совета Федерации, депутат Государственной Думы пользуются правом первоочередного приема руководителями государственных, муниципальных органов, иных организаций независимо от форм собственности, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил РФ, войск и воинских формирований.

Член Совета Федерации вправе иметь помощников по работе в Совете Федерации и в субъекте РФ, депутат Государственной Думы соответственно в Государственной Думе и на территории, определенной депутату Государственной Думой. Число помощников — до 5 человек в Совете Федерации, Государственной Думе — не более 2, остальные в регионах.

Помощники, работающие по срочному служебному контракту,

являются федеральными государственными гражданскими служащими категории «помощники (советники)», замещающими ведущую должность. Также помощники могут работать по срочному трудовому договору на постоянной основе или по совместительству. Члены Совета Федерации, депутаты могут иметь до 40 помощников, работающих на общественных началах.

Статус и гарантии сенаторов и депутатов

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий; не могут быть привлечены к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления допросу, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. Неприкосновенность распространяется на занимаемые ими жилые, служебные помещения, личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие им документы и багаж, на их переписку.

Вопрос о лишении неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора РФ соответствующей палатой парламента. Совет Федерации, Государственная Дума рассматривают представление Генпрокурора, принимают мотивированное решение и в 3-дневный срок извещают о нем Генпрокурора РФ. В случае если палата не дает согласие на лишение члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности, производство по уголовному или административному делу прекращается. Решение о прекращении соответствующего дела может быть отменено лишь при наличии вновь открывшихся обстоятельств.

В соответствии с Законом от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ полномочия члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы могут прекратиться досрочно по следующим основаниям:

1) письменное заявление члена Совета Федерации, депутата о сложении своих полномочий;

2) избрание депутата, члена Совета Федерации депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления, выборным должностным лицом иного органа государственной власти или органа местного самоуправления, назначение на иную государственную должность РФ, государственную должность субъекта РФ;

3) поступление члена Совета Федерации, депутата на государственную или муниципальную службу, вхождение в состав органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации, осуществление предпринимательской или другой оплачиваемой деятельности, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Такая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных

организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором или законодательством РФ;

4) вхождение члена Совета Федерации, депутата в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ;

5) утрата членом Совета Федерации, депутатом гражданства РФ либо приобретение гражданства иностранного государства;

6) вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении лица, являющегося членом Совета Федерации, депутатом Думы;

7) вступление в законную силу решения суда об ограничении дееспособности члена Совета Федерации, депутата либо о признании их недееспособными;

8) признание члена Совета Федерации, депутата безвестно отсутствующими либо объявление их умершими на основании решения суда, вступившего в законную силу;

9) смерть члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы.

Полномочия члена Совета Федерации могут быть также досрочно прекращены избравшим (назначившим) его органом государственной власти субъекта Российской Федерации в том же порядке, в котором осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации. Полномочия депутата Государственной Думы прекращаются также в случае:

1) роспуска Государственной Думы, предусмотренного ст. 111 и 117 Конституции РФ;

2) выхода по личному заявлению из состава фракции, в которой он состоит;

3) в иных законодательно установленных случаях (п. 3 ст. 4 Закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ).

По объему социальных гарантий члены Совета Федерации, депутаты приравниваются к федеральному министру, Председатель палаты, заместители Председателя палаты — к Председателю Правительства РФ, Заместителю Председателя Правительства РФ соответственно. К социальным гарантиям деятельности члена Совета Федерации, депутата Думы относятся:

1) ежемесячное денежное вознаграждение, денежные поощрения, иные выплаты, предусмотренные Законом от 8 мая 1994г.;

2) ежегодный оплачиваемый отпуск — 42 календарных дня или более в законодательно установленных случаях;

3) зачисление времени осуществления полномочий члена (депутата) Совета Федерации, депутата Думы в стаж государственной гражданской службы;

4) медицинское, санаторно-курортное обслуживание члена Совета Федерации, депутата Думы и членов их семей;

5) пенсионное обеспечение, в том числе пенсионное обеспечение членов их семей в случае смерти члена Совета Федерации, депутата Думы;

6) обязательное государственное страхование члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы на случай причинения вреда их здоровью и имуществу;

7) обязательное государственное социальное страхование члена Совета Федерации, депутата Думы на случай заболевания или потери трудоспособности в период исполнения членом Совета Федерации, депутатом Думы своих полномочий;

8) жилищно-бытовое обеспечение члена Совета Федерации, депутата Думы, не имеющих жилой площади в г. Москве;

9) иные социальные гарантии, предусмотренные для федеральных министров.

Сумма обязательного государственного страхования в случае причинения увечья, иного повреждения здоровья и (или) наступившей в результате этого гибели (смерти) члена Совета Федерации, депутата соответствует размеру годового денежного вознаграждения конкретного лица. В случае причинения члену Совета Федерации, депутату увечья, иного повреждения здоровья, повлекших утрату трудоспособности, им ежемесячно выплачивается компенсация в размере разницы между ежемесячным денежным вознаграждением на день выплаты компенсации и назначенной пенсией без зачета выплат страховых сумм по государственному страхованию.

При переезде в г. Москву члену Совета Федерации, депутату Думы, членам их семей выплачивается единовременное денежное пособие: члену Совета Федерации, депутату — в размере 0,5, каждому члену семьи — по 0,25 ежемесячного денежного вознаграждения соответственно члена Совета Федерации, установленного на день вступления в силу решения об избрании (о назначении) члена Совета Федерации, и депутата Думы, установленного на день проведения выборов в Государственную Думу. Должностным лицам, не имеющим жилой площади в г. Москве, на период осуществления ими своих полномочий в 3-месячный срок предоставляется служебное жилое помещение (квартира с мебелью и телефоном) в порядке и на условиях, предусмотренных жилищным законодательством. До этого момента предоставляется отдельный номер в гостинице, который в связи с получением служебного жилого помещения должен быть освобожден в течение 7 дней.

Прекращение полномочий влечет освобождение занимаемого служебного помещения. Оплата жилья производится за счет федерального бюджета. Оплату коммунальных услуг члены Совета Федерации, депутаты осуществляют за счет собственных средств.

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы имеют удостоверения и нагрудные знаки, дипломатический паспорт, которыми они пользуются в течение всего срока полномочий. Закон позволяет совмещать,

эти должности только с преподавательской, научной и иной творческой деятельностью, которая не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором или законодательством РФ.

Члены Совета Федерации и депутаты Думы не вправе получать в связи с осуществлением полномочий не предусмотренные законодательством РФ вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) от физических и юридических лиц. Подарки, полученные ими в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками, другими официальными мероприятиями, признаются федеральной собственностью и передаются по акту в соответствующую палату парламента, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ. За членом Совета Федерации и депутатом Думы, сдавшим подарок, остается право выкупить его в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами РФ.

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы не вправе использовать в целях, не связанных с осуществлением соответствующих полномочий, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные для служебной деятельности, а также выезжать в связи с осуществлением полномочий за пределы территории РФ за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с действующим законодательством.

Закон от 8 мая 1994 года обязывает органы государственной власти субъекта РФ, избравшие (назначившие) членов Совета Федерации, предоставлять им для осуществления полномочий на территории субъекта РФ транспортные средства, отдельное охраняемое помещение, оборудованное мебелью, средствами связи, в том числе правительственной, и необходимой оргтехникой, включая персональные компьютеры, подключенные к общей сети соответствующих органов государственной власти, принтеры, копировально-множительную технику, а также обеспечивать иные необходимые условия. Такие же условия осуществления полномочий обеспечиваются со стороны соответствующего субъекта РФ депутату Государственной Думы. [4,290-296]

Верхняя палата — **Совет Федерации** — постоянно действующий орган, в состав которого входят по два представителя от каждого субъекта Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъекта РФ. Сейчас в верхнюю палату парламента входят по два представителя от каждого из 85 субъектов РФ - всего 170 сенаторов. Новый порядок формирования Совета Федерации вступил в силу с 1 января 2011 года, в соответствии с ним кандидатом для избрания (назначения) в качестве представителя в Совете Федерации может быть гражданин Российской Федерации, являющийся

депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или депутатом представительного органа муниципального образования, расположенного на территории данного субъекта.

21 июля 2014 года Президент России Владимир Путин подписал закон о "президентской квоте" сенаторов в верхней палате парламента.

Закон предусматривает внесение поправок в Конституцию и содержит положения, предоставляющие президенту право дополнительно назначать в верхнюю палату парламента представителей по квоте, составляющей не более 10% от общего состава палаты. Закон опубликован на официальном интернет-портале правовой информации.

Пункт 2 ст. 95 Конституции в новой формулировке гласит: "В Совет Федерации входят: по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации - по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти; представители Российской Федерации, назначаемые президентом Российской Федерации, число которых составляет не более 10% от числа членов Совета Федерации - представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". Такой сенатор не может быть отправлен в отставку следующим президентом в течение первого срока своих полномочий.

К кандидатам на должность члена Совета Федерации предъявляются следующие требования:

- гражданство РФ;
- отсутствие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства;
- возрастной ценз — не моложе 30 лет.

Член Совета Федерации — представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ избирается на срок полномочий этого органа не позднее 3 месяцев со дня первого заседания в правомочном составе законодательного органа нового созыва. В случае досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации новый представитель должен быть избран не позднее 3 месяцев со дня прекращения полномочий предыдущего члена Совета Федерации.

Кандидатура (кандидатуры) для избрания вносится на рассмотрение регионального парламента его председателем. Альтернативные кандидатуры имеет право внести группа депутатов численностью не менее 1/3 от общего числа депутатов законодательного органа субъекта РФ. Решение законодательного органа субъекта РФ об избрании представителя в Совет Федерации от этого органа принимается тайным голосованием и оформляется постановлением. Процедура рассмотрения законодательным органом субъекта РФ кандидатур для избрания представителя в Совет Федерации устанавливается регламентом этого органа.

Представитель в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ назначается высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на срок его полномочий. Назначение осуществляется не позднее 3 месяцев со дня вступления в должность высшего должностного лица субъекта РФ, в том числе в случае досрочного прекращения полномочий предыдущего главы субъекта РФ. В случае досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации — представителя от исполнительного органа субъекта РФ новый представитель назначается не позднее 3 месяцев со дня прекращения полномочий предыдущего члена Совета Федерации.

Решение высшего должностного лица субъекта РФ о назначении представителя в Совет Федерации от исполнительного органа субъекта РФ оформляется указом в республиках, постановлением — в иных субъектах РФ, который в трехдневный срок направляется для одобрения в законодательный орган субъекта РФ. Акт высшего должностного лица субъекта РФ вступает в силу, если на очередном или внеочередном заседании законодательного органа субъекта РФ две трети от общего числа депутатов не проголосуют против назначения этого представителя.

По ФЗ от 03.12.2012 N 229-ФЗ "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации", который вступил в силу с 01.01.2013 г. при проведении выборов высшего должностного лица субъекта РФ, руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (в нашем случае Губернатора Иркутской области – Председателя Правительства Иркутской области), проживающие на территории соответствующего субъекта РФ избиратели будут голосовать не только за кандидатов на этот пост, но и за представленные каждым из них три кандидатуры в члены Совета Федерации ФС РФ, одна из которых в случае избрания представившего их кандидата на должность высшего должностного лица будет наделяться им полномочиями члена Совета Федерации - представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Оставшиеся две кандидатуры будут "запасными" на случай досрочного прекращения полномочий назначенного члена Совета Федерации (на случай его смерти, болезни, смены им рода занятий и т.д.), но если ни одна из этих кандидатур на день досрочного прекращения полномочий назначенного члена Совета Федерации не может быть наделена полномочиями члена Совета Федерации, в частности в связи с несоответствием предъявляемым к ним требованиям, высшее должностное лицо субъекта РФ должно наделить полномочиями члена Совета Федерации - представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ одного из депутатов законодательного (представительного) органа этого субъекта РФ.

Кандидатом в члены Совета Федерации от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ может быть

только депутат этого законодательного органа, решение о наделении которого полномочиями члена Совета Федерации принимается большинством голосов других депутатов.

Одним из требований к кандидатам в члены Совета Федерации установлено их постоянное проживание на территории соответствующего субъекта РФ в течение пяти лет, предшествовавших выдвижению в кандидаты. Это требование не распространяется на депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации и государственных служащих соответствующего субъекта РФ.

Кандидат для избрания (назначения) в качестве представителя в Совете Федерации обязан представить соответственно в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ или высшему должностному лицу субъекта РФ:

1) сведения о размере и об источниках доходов кандидата за год, предшествующий году избрания (назначения);

2) сведения об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности;

3) справку из законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, органом государственной власти которого осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации, либо справку из представительного органа муниципального образования, расположенного на территории субъекта РФ, органом государственной власти которого осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации, об исполнении полномочий депутата;

4) заявление с обязательством в случае избрания (назначения) членом Совета Федерации сложить полномочия депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или депутата представительного органа муниципального образования и прекратить иную деятельность, несовместимую со статусом члена Совета Федерации.

Орган государственной власти субъекта РФ, принявший решение об избрании (назначении) члена Совета Федерации, не позднее, чем на следующий день после дня вступления решения в силу телеграммой уведомляет Совет Федерации о содержании решения и о дате его вступления в силу и не позднее 5 дней со дня вступления решения в силу направляет его в Совет Федерации.

Избранный (назначенный) член Совета Федерации в десятидневный срок со дня вступления в силу решения о его избрании (назначении) направляет в Совет Федерации копию решения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или представительного органа муниципального образования о досрочном прекращении полномочий депутата в связи с его избранием (назначением) членом Совета Федерации либо копию документа, удостоверяющего, что им в трехдневный срок было подано заявление о

сложении полномочий депутата, а также копию приказа (иного документа) об освобождении от иных обязанностей, несовместимых со статусом члена Совета Федерации, либо копию документа, удостоверяющего, что им в трехдневный срок было подано заявление об освобождении от таких обязанностей. [4,290-296]

Структура Совета Федерации.

Должностными лицами Совета Федерации являются:

- 1) Председатель;
- 2) первый заместитель Председателя;
- 3) заместитель Председателя (число заместителей определяется решением Совета Федерации);
- 4) председатель комитета, комиссии
- 5) первый заместитель председателя комитета, комиссии;
- 6) заместитель председателя комитета, комиссии;
- 7) член комитета, комиссии.

Председатель, первый заместитель и заместители Председателя избираются из числа членов Совета Федерации тайным голосованием. На эти должности одновременно не могут быть избраны представители от одного субъекта РФ. Решение об освобождении от должности Председателя, первого заместителя или заместителей Председателя принимается Советом Федерации большинством голосов от общего числа членов и оформляется Постановлением Совета Федерации.

Создание формализованных фракций и парламентских объединений в Совете Федерации не допускается.

Органами Совета Федерации являются:

- 1) Совет палаты;
- 2) комитеты;
- 3) комиссии.

Совет палаты образуется для подготовки и рассмотрения вопросов деятельности Совета Федерации (утверждение графика заседаний, рассмотрение повестки дня заседаний, пр.). В состав Совета входят Председатель Совета Федерации, его первый заместитель и заместители, председатели комитетов и постоянных комиссий Совета Федерации, которые обладают правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым Советом палаты. В заседаниях вправе участвовать иные лица в соответствии с ч. 3 ст. 24 Регламента Совета Федерации.

Комитеты и комиссии — постоянно или временно действующие органы, образуемые из числа членов Совета Федерации, за исключением Председателя Совета Федерации, его первого заместителя и заместителей. Член Совета Федерации может входить в состав только одного комитета. Численность комитета не может быть менее 7 человек. Персональный состав утверждается палатой большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации. Комитет, постоянная комиссия вправе образовывать подкомитеты, подкомиссии по основным направлениям своей деятельности

(состав — не менее 3 человек). Комитеты и комиссии проводят основную работу по подготовке законопроектов и поправок к ним, организации парламентских слушаний и иных мероприятий по предметам своего ведения. Для решения конкретной задачи и (или) на определенный срок в структуре Совета Федерации создаются временные комиссии, например: по международному техническому и гуманитарному сотрудничеству; по анализу правоприменительной практики в сфере законодательства РФ по вопросам собственности; по подготовке законодательных предложений по противодействию терроризму; по подготовке законодательных предложений по вопросам выполнения столичных функций. В их состав может входить Председатель Совета Федерации, его первый заместитель и заместители. Решение о прекращении деятельности временной комиссии Совет Федерации принимает по истечении срока, на который она была создана, и (или) по выполнении возложенной на нее задачи. [4,277-284]

Обеспечение деятельности Совета Федерации осуществляет Аппарат Совета Федерации, в котором работают государственные гражданские служащие.

Совет Федерации собирается на сессии: весеннюю, как правило, с 25 января по 15 июля, осеннюю — с 16 сентября по 31 декабря. [4,281-284]

Нижняя палата Федерального Собрания РФ — **Государственная Дума**, состоит из 450 депутатов, избираемых сроком на 5 лет. Первое заседание проводится на тридцатый день после избрания, или ранее по инициативе Президента РФ. Это заседание открывает старейший по возрасту депутат. Полномочия Государственной Думы прежнего созыва прекращаются с момента начала работы Думы нового созыва. Порядок выборов депутатов регламентирован законом от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и избирательным законодательством РФ.

Структура и формы работы Государственной Думы

Государственная Дума собирается *на весеннюю и осеннюю сессии*, во время которых проводятся заседания палаты, заседания Совета Думы, заседания комитетов и комиссий Думы, парламентские слушания, работа депутатов в комитетах и комиссиях, во фракциях, а также с избирателями.

Заседания Государственной Думы проходят по вторникам, средам и пятницам. День заседания делится на утреннее и вечерние заседания. Предложение о проведении закрытого заседания вносится председательствующим на заседании Думы, Советом Думы, Президентом РФ, комитетом Думы или фракцией, Председателем Думы, Председателем Правительства РФ. Круг лиц, имеющих право присутствия на любых заседаниях Думы, установлен ст. 38 Регламента Думы. Правомочность заседаний Думы, Совета Думы, комитетов и комиссий Думы — более половины от общего числа депутатов или членов соответственно. Внутренняя организация Государственной Думы включает:

- 1) руководящий аппарат — Председатель, первые заместители и

заместители, руководители фракций;

2) функциональные подразделения — Совет Думы, комитеты и комиссии Думы;

3) обеспечивающий аппарат — аппарат Думы, секретариат Председателя Думы и пр.

Совет Государственной Думы создается для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности палаты. Членами Совета с правом решающего голоса являются Председатель Думы, его первые заместители и заместители. В работе Совета могут принимать участие с правом совещательного голоса председатели думских комитетов, по их поручению представители комитетов. Заседания Совета проводятся регулярно, очередные — по понедельникам и четвергам. Решение Совета принимается большинством голосов от установленного числа членов. Голос Председателя Думы или одного из его заместителей, в случае, когда голоса разделились поровну, считается решающим. Государственная Дума вправе отменить решение Совета.

Фракция — объединение депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов в Думе. Во фракцию входят все депутаты, избранные в составе соответствующего федерального списка кандидатов. Фракции регистрируются в соответствии с Регламентом Думы. Депутат, входящий во фракцию, может быть членом только той политической партии, в составе федерального списка кандидатов которой он был избран депутатом Государственной Думы. Днем работы депутата во фракции является вторник. Деятельность фракции организуется в соответствии с Законом от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ, Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях», Регламентом Думы и положением о фракции. Руководящим звеном является руководитель и его заместители, избираемые из состава фракции. Фракция вправе формировать руководящий орган (или органы). В составе фракции численностью более 100 депутатов могут создаваться внутрифракционные группы, численностью не менее 50 депутатов. Фракции информируют Председателя Думы, Совет Думы, Комитет по регламенту и организации работы Думы о решениях по вопросам организации своей деятельности.

Комитеты и комиссии Думы образуются, как правило, на основе принципа пропорционального представительства фракций из числа депутатов палаты, за исключением Председателя Думы, его заместителей, руководителей депутатских объединений. Депутат может быть членом только одного комитета. Численность комитетов — не менее 12 и не более 35 депутатов. Днями заседаний установлены понедельник и четверг. Заседания проводятся по мере необходимости, но не реже 2 раз в месяц. Комитеты Государственной Думы по вопросам, отнесенным к их ведению, осуществляют предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению Думой; осуществляют подготовку заключений

по законопроектам и проектам постановлений, поступивших на рассмотрение Думы; в соответствии с решениями палаты готовят запросы в Конституционный Суд РФ; организуют проводимые парламентские слушания; дают заключения и предложения по соответствующим разделам проекта федерального бюджета; решают вопросы организации своей деятельности, пр.

Комитеты Думы образуются на срок, не превышающий срок полномочий Государственной Думы данного созыва.

Государственная Дума образует комиссии по мандатным вопросам, по вопросам депутатской этики и пр.

Для подготовки отдельных вопросов комитеты и комиссии Думы могут создавать *рабочие группы* из числа членов этого комитета, комиссии, других депутатов Думы, представителей государственных органов, иных организаций, а также образовывать иные рабочие органы. Комитет, комиссия вправе привлекать к своей работе экспертов Правового управления Аппарата Думы, других экспертов, принять решение о проведении независимой экспертизы законопроектов.

Формами работы Думы являются парламентские слушания, совещания, «круглые столы», семинары, конференции, связанные с законодательной деятельностью, проводимые в целях выяснения фактического положения дел, общественного мнения.

Обеспечение деятельности депутатов Думы, фракций, Совета Думы, комитетов и комиссий, Председателя Думы и его заместителей осуществляет Аппарат Думы. [4,287-289]

Выражение недоверия (вотум недоверия) Правительству Российской Федерации — одна из форм парламентского контроля за деятельностью Правительства РФ. Правом выразить недоверие Правительству РФ Конституцией РФ (ч. 4 ст. 117) наделена Государственная Дума. При этом Конституция не указывает конкретных оснований для выражения Государственной Думой недоверия Правительству РФ. Практика показывает, что такими основаниями могут быть резкое ухудшение положения в социально-экономической сфере, несогласие депутатов с направлениями и результатами политики, проводимой Правительством, ненадлежащее исполнение им федеральных законов, совершение членами Правительства серьезных правонарушений и т.п. Регламент Государственной Думы устанавливает четкие требования к предложению о выражении недоверия и ряд процедурных условий по самому голосованию.

Вопрос о недоверии ставится по инициативе Государственной Думы: группы депутатов численностью не менее 1/5 от общего числа (т. е. 90 человек). Вопрос о недоверии рассматривается Думой в течение недели после его внесения. Председатель Правительства РФ (его заместитель) может выступить в Думе в связи с постановкой вопроса о недоверии, задаются вопросы, происходит обсуждение (преимущественное право на выступление принадлежит представителям депутатских объединений).

Постановление о недоверии Правительству может быть принято открытым или тайным голосованием большинством голосов от общего числа членов палаты. В случае выражения недоверия Президент РФ может уволить Правительство в отставку, а может не делать этого. Если в течение трех последующих месяцев будет вынесен второй вотум недоверия, Президент РФ обязан либо уволить Правительство в отставку, либо распустить Думу.

В случае одного отрицательного голосования по вопросу о доверии Президент РФ может распустить Государственную Думу (при вотуме недоверия необходимы два голосования при указанных выше условиях). Вопрос о доверии или недоверии относится только к Правительству РФ в целом. Он не может быть поставлен в отношении отдельных министров, хотя Государственная Дума принимала постановления, рекомендующие Президенту РФ уволить некоторых министров (он этого не делал). На практике вопрос о недоверии Правительству ставился на голосование в Думе неоднократно (последний раз в 2005 г.), но постановление о недоверии Правительству РФ было принято один раз — в 1995 г., в бытность В. С. Черномырдина Председателем Правительства РФ. В ответ Правительство поставило в Государственной Думе вопрос о доверии. Отказ в нем мог повлечь роспуск Думы. Этот вопрос не голосовался. Был достигнут компромисс: если второй раз вопрос о вотуме недоверия по предварительным подсчетам не наберет необходимого числа голосов, Правительство РФ отзывает из Думы свое предложение о доверии, так и произошло.

Вопрос о доверии может поставить само Правительство (его Председатель). Если решение о доверии не принимается (не получает большинства голосов от общего состава Думы), ставится другое предложение — о недоверии. Если и оно не принимается (не получает такого же большинства), вопрос с обсуждения снимается. Правительство РФ может ставить вопрос о доверии и вне связи с вопросом о недоверии, по своей инициативе. [9,267-268]

Президент РФ распускает Думу в случаях, если Государственная Дума:

1. троекратно отклонила представленные Президентом РФ кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ;
2. повторно в течение 3 месяцев выразила недоверие Правительству РФ;
3. отказала в доверии Правительству РФ по инициативе Председателя Правительства РФ.

Роспуск Государственной Думы осуществляется Указом Президента РФ с назначением даты выборов так, чтобы вновь избранная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска. В случае роспуска Государственной Думы в связи с троекратным отклонением кандидатур на должность Председателя Правительства РФ, выражением недоверия или отказом в доверии Правительству РФ, депутат Государственной Думы имеет

право на получение единовременного денежного пособия, равного 3-кратному размеру его ежемесячного денежного вознаграждения на день прекращения депутатских полномочий. Депутату Государственной Думы и проживающим совместно с ним членам его семьи, находящимся на день роспуска Государственной Думы вне их постоянного места жительства, обеспечиваются бесплатный проезд и бесплатный провоз имущества (в контейнерах общим весом до 10 тонн) к постоянному месту жительства депутата.

Конституция РФ устанавливает случаи, когда Государственная Дума не *может быть распущена*:

- 1) с момента выдвижения ею обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации;
- 2) в период действия на территории государства военного или чрезвычайного положения;
- 3) в течение 6 месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ;
- 4) по основаниям ст. 117 Конституции РФ (выражение недоверия Правительству РФ или отказ в доверии) в течение года после ее избрания. [4,286]

Законодательный процесс в РФ

Законодательный процесс — это система действий в парламенте, завершающаяся принятием или отклонением закона.

Принятие закона состоит из шести стадий:

Законодательная инициатива. Под законодательной инициативой понимается право внести законопроект (письменный текст), которому соответствует обязанность парламента его рассмотреть (при рассмотрении можно сразу отвергнуть). Такое право имеют только субъекты законодательной инициативы (предложения других лиц и органов можно представить или переслать в Федеральное Собрание, но это не влечет обязанности их рассмотреть). Законопроект вносится в Государственную Думу (Совет Федерации, если желает предложить законопроект, тоже вносит его в Думу), он обсуждается и принимается Думой, и только после этого поступает в Совет Федерации.

Субъектами права законодательной инициативы являются Президент РФ, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ. Эти органы и лица имеют право законодательной инициативы в широком объеме (исключая законопроекты о поправках к Конституции). Частичную законодательную инициативу (по вопросам их ведения) имеют Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ.

При внесении законопроекта в Думу должны быть представлены пояснительная записка; текст законопроекта; перечень актов федерального

законодательства, которые утрачивают силу или должны быть изменены в связи с принятием данного закона; финансово-экономическое обоснование (если закон потребует затрат); заключение Правительства РФ (если вносятся законопроекты по вопросам налогов, государственных займов и другие законопроекты финансового характера). На практике на такое заключение законопроект направляет Совет Государственной Думы.

Подготовка законопроекта к рассмотрению. Совет Государственной Думы назначает ответственный за законопроект комитет и включает проект в программу работ (на сессию или в календарь на месяц). Одновременно законопроект направляется в комитеты и комиссии Государственной Думы, в депутатские объединения, Президенту РФ, в Совет Федерации, в Правительство РФ (при необходимости — в Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ), а если законопроект относится к предметам совместного ведения Федерации и субъектов, — в законодательные органы субъектов. Если более 1/3 субъектов РФ высказываются против законопроекта, он не обсуждается, а возвращается на доработку. Если поступают альтернативные проекты по одному и тому же вопросу (иногда поступает до 13 проектов), они предварительно изучаются в комиссиях, за основу принимается один, остальные используются в качестве поправок, дополнений.

Подготовленный для первого чтения в Государственной Думе проект направляется в Совет Государственной Думы для внесения на рассмотрение на пленарном заседании. Одновременно он рассылается Аппаратом Государственной Думы Президенту РФ, Совету Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, инициатору законопроекта.

При принятии законопроекта к рассмотрению и в ходе обсуждения он рассылается всем субъектам РФ. Если законодательные собрания 1/3 субъектов РФ выскажутся против законопроекта, он снимается с обсуждения. Такие возражения были (в том числе в 2004 г. со стороны Чувашии), но никогда возражений от 1/3 числа субъектов РФ не было получено.

Обсуждение законопроекта. На пленарном заседании обычно бывает три чтения (некоторые из них могут быть соединены), при обсуждении проекта государственного бюджета — четыре.

В первом чтении на пленарном заседании обсуждается *концепция* законопроекта, его актуальность, практическая значимость, дается оценка его соответствия Конституции РФ. Обсуждение начинается с доклада инициатора законопроекта (депутата, представителя соответствующего органа и др.). Затем следует содоклад представителя ответственного комитета (после поступления законопроекта от лиц и органов, обладающих правом законодательной инициативы, он передается в один из комитетов, соответствующих по своему названию профилю, содержанию проекта). Далее по решению Государственной Думы возможны ответы на вопросы, затем следуют выступления (предложения, замечания) депутатских объединений, депутатов, полномочных представителей Президента РФ и

Правительства РФ в Государственной Думе, других лиц, приглашенных на обсуждение. По результатам обсуждения Дума путем голосования может принять законопроект в первом чтении и продолжать работу над ним (прежде всего, что делает инициатор и ответственный комитет, учитывающие замечания), может сразу принять его как закон, а может отвергнуть. В последнем случае законопроект дальнейшему рассмотрению не подлежит.

В первом чтении принимаются или отвергаются концепция законопроекта, его основы. Далее могут быть предложены поправки, но изменять концепцию во втором или третьем чтении нельзя. После первого чтения законопроект, если он принят, рассылается в субъекты РФ. Если более трети законодательных собраний субъектов РФ выскажутся против законопроекта, он не допускается до второго чтения, а создается согласительная комиссия Думы с представителями субъектов РФ.

Если законопроект принят в первом чтении, он возвращается в ответственный комитет.

Для второго чтения ответственный комитет вносит в проект поправки, составляет три таблицы поправок: рекомендуемые к принятию, к отклонению, и поправки, по которым комитетом не принято решений. Материалы представляются в Совет Государственной Думы, он назначает второе чтение.

На втором чтении сначала обсуждаются поправки, рекомендуемые комитетом к принятию, затем — к отклонению, наконец, таблица поправок, в отношении которых комитет не принял решения. Если возникает дискуссия, обсуждается каждая поправка. После голосования по поправкам голосуется предложение о принятии законопроекта во втором чтении. Если проект не получил большинства голосов, он не считается отклоненным, а возвращается на доработку в комитет.

Третье чтение назначается Советом Государственной Думы для принятия законопроекта в качестве закона в целом. Предварительно текст направляется тем же органам и лицам, что и при подготовке первого и второго чтений. В ходе третьего чтения не допускается обсуждение закона в целом, его статей, внесение поправок. Возможны редакционные уточнения. В исключительных случаях может быть поставлен вопрос о возвращении ко второму чтению.

Закон о государственном бюджете также впредь будет приниматься в трех чтениях (вместо четырех).

Государственная Дума может провести три чтения в один день, соединить чтения, если предлагается бесспорный и срочный законопроект. Так были приняты поправки к закону о военной службе, некоторые другие поправки к законам.

Рассмотрение закона в Совете Федерации. Государственная Дума все принятые ею законы направляет в Совет Федерации. Некоторые из них подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации (законы по

вопросам федерального бюджета и некоторым другим финансовым вопросам, международных договоров, государственной границы и др.). Другие законы не подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации. Они могут им рассматриваться, а могут не рассматриваться. Однако если по истечении 14 дней после их получения Совет Федерации не приступил к их рассмотрению, такие законы считаются принятыми окончательно Государственной Думой и могут быть направлены ею после истечения 14 дней на подпись Президенту РФ. Такие факты имели место.

Преодоление разногласий, возникших при отклонении федеральных законов Советом Федерации. При отклонении федерального закона Советом Федерации у Государственной Думы имеется несколько возможностей: 1) принять вторично закон в прежней редакции, для этого требуется 2/3 голосов; 2) принять закон большинством общего числа голосов с изменениями, предложенными Советом Федерации (необходимо учесть все изменения) и снова направить в Совет Федерации; 3) принять закон при частичном учете замечаний Совета Федерации большинством голосов и вновь направить в Совет Федерации; 4) создать согласительную комиссию на паритетных началах (из равного числа представителей Государственной Думы и Совета Федерации). В ее состав могут входить также работники аппаратов Совета Федерации и Государственной Думы для преодоления разногласий по спорным положениям закона. Решения комиссии принимаются не большинством всех ее участников, а путем отдельного открытого голосования представителей Государственной Думы и Совета Федерации. В протоколе фиксируются достигнутые соглашения, имеющиеся разногласия, предложения по их преодолению, невозможность преодоления разногласий данным составом комиссии.

Государственная Дума при повторном рассмотрении закона рассматривает только предложения комиссии и может их принять либо отклонить. Принятый Государственной Думой закон в редакции согласительной комиссии передается в Совет Федерации. Если Дума не приняла закон в редакции согласительной комиссии и не согласна с предложениями Совета Федерации, она может принять его только 2/3 голосов (это имело место). Иногда Государственной Думе не удается собрать 2/3 голосов и преодолеть вето Совета Федерации. Совет Федерации вправе отклонить закон (законопроект), принятый Государственной Думой (вето Совета Федерации). Такие факты, хотя и редко, имели место, в том числе и в 2007 г. Таким образом, Дума может все-таки одна, без Совета Федерации, преодолеть его вето, принять обыкновенный (не конституционный) закон. Совет Федерации без участия Государственной Думы принять закон не может. В среднем российский парламент принимает более 200 — 300 законов в год. Подавляющее большинство — это поправки к ранее принятым законам.

Нередко законы принимаются в спешке. Так, на октябрь 2007 г. было намечено рассмотреть 134 законопроекта, (т. е. приблизительно по 30 на

каждом заседании).

Промульгация (обнародование) закона. Принятый парламентом закон (в том числе только Государственной Думой, например, при преодолении вето Совета Федерации) направляется Президенту РФ для опубликования (т. е. официального издания в печатном органе) и обнародования (в других средствах массовой информации). Президент может подписать или в течение 14 дней со дня поступления к нему закона отклонить его (президентское вето). Президент РФ отклоняет законы по разным причинам (противоречия Конституции РФ и ранее принятым законам (без изменения их), плохая редакция закона, его неясность, несогласие с отдельными положениями закона и т. д.). Такие факты имеют единичный характер, президентское вето используется редко (с 2000 г. — один-два раза в год). Конституционные законы и законы о поправках к Конституции Президент РФ отклонять не вправе, так как они уже приняты 2/3 голосов парламентариев и как бы заранее преодолели президентское вето. После подписания закона Президентом РФ он в течение максимум семи дней должен быть опубликован, неопубликованные законы применению не подлежат.

Если закон Президентом РФ отклонен, возможны следующие варианты: 1) президентское вето преодолевается 2/3 голосов в каждой палате; если хотя бы одна из них не соберет такого числа голосов, закон не принят; 2) палаты принимают предложения Президента РФ, принимают закон простым большинством голосов и передают его на подпись Президенту РФ; 3) палаты учитывают некоторые предложения Президента РФ, принимают закон простым большинством голосов, и он поступает на подпись Президенту РФ, который решает, согласиться с исправленным текстом или вновь отклонить его. Если одна из палат пришла к решению не преодолевать вето, не принимать предложения Президента РФ, а разрабатывать законопроект в новой редакции, законодательный процесс начинается снова. [9,272-277]

Законодательное собрание Иркутской области

Законодательное Собрание Иркутской области (*ЗакСобрание, ЗС ИО*) — законодательный (представительный) однопалатный орган государственной власти Иркутской области, является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти Иркутской области.

Законодательное собрание Иркутской области первого созыва было избрано 12 октября 2008 года сроком на пять лет и состояло из 50 депутатов, при этом **21 депутат** был избран по одномандатным избирательным округам, образованным на территории нового субъекта Российской Федерации, за исключением территории административно-территориальной единицы с особым статусом - Усть-Ордынского Бурятского округа; четыре **депутата** избрано по многомандатному избирательному округу, который образован на территории административно-

территориальной единицы с особым статусом – Усть-Ордынского Бурятского округа; **25 депутатов** избрано по единому избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за областные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые политическими партиями, набравшими по результатам выборов более 7% голосов избирателей («Единая Россия» - 15 депутатов, ЛДПР - четыре депутата, КПРФ - четыре депутата, «СР: Родина/Пенсионеры/Жизнь» - два депутата).

Политическая партия	Результат по партийным спискам	Результат по мажоритарной системе	Всего мандатов
Российская экологическая партия «Зелёные»	5,38%	0	0
Единая Россия	49,45%	20	35
Коммунистическая партия Российской Федерации	13,25%	1	5
Либерально-демократическая партия России	15,07	0	4
Аграрная партия России	6,23%	0	0
Справедливая Россия	8,11%	0	2
Независимые	0	4	4

8 сентября 2013 года состоялись выборы в Законодательное Собрание Иркутской области второго созыва. Законодательное собрание избрано сроком на 5 лет и состоит из 45 депутатов.

22 депутата избраны по одномандатным избирательным округам (из них 1 депутат избран от Усть-Ордынского Бурятского округа);

23 депутата избраны по единому избирательному округу пропорционально

числу голосов избирателей, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые политическими партиями, набравшими по результатам выборов более 7% голосов избирателей («Единая Россия» – 13 депутатов, «КПРФ» – 5 депутатов, «ЛДПР» – 3 депутата, «Гражданская платформа» – 2 депутата).

Полномочия ЗС ИО:

- принятие устава области и внесение в него поправок;
- принятие законов области, внесение в них изменений, контроль за их соблюдением и исполнением;
- утверждение программ социально-экономического развития области, долгосрочных областных целевых программ и контроль за их исполнением;
- утверждение областного бюджета, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов области и отчетов об их исполнении;
- установление областных налогов и сборов и порядка их взимания на территории области;
- установление административно-территориального устройства области;
- принятие решения о наделении гражданина Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации полномочиями губернатора области;
- выражение недоверия соответствующему органу исполнительной власти области и его должностным лицам;
- назначение на должности мирового судьи;
- учреждение наград, присвоение почётных званий.

В Законодательном собрании Иркутской области первого созыва на постоянной профессиональной основе работало 19 человек, второго созыва - 18. Закон «О числе депутатов Законодательного собрания Иркутской области, работающих на профессиональной постоянной основе и условиях осуществления депутатской деятельности на профессиональной основе в Законодательном собрании Иркутской области», устанавливающий количество депутатов, принимается на сессии регионального парламента.

Полномочия председателя Законодательного собрания Иркутской области: должен представлять парламент во взаимоотношениях с федеральными, областными и муниципальными органами власти, а также с государственными органами власти других регионов и стран; должен также осуществлять общее руководство деятельностью Законодательного собрания, например, координировать деятельность комитетов, комиссий ЗС, руководить подготовкой сессий, подписывать протоколы, постановления сессий, обращения, заявления, декларации и т.д. Если председатель ЗС временно отсутствует, то он возлагает свои обязанности на заместителя. В случае если отсутствует вице-спикер, то председатель парламента может возложить свои обязанности на председателя комитета или комиссии.

В составе Законодательного Собрания Иркутской области 2 созыва

сформированы и работают **6 комитетов и 2 комиссии**:

- комитет по законодательству о государственном строительстве области и местном самоуправлении;
- комитет по бюджету, ценообразованию, финансово-экономическому и налоговому законодательству;
- комитет по социально-культурному законодательству;
- комитет по здравоохранению и социальной защите;
- комитет по собственности и экономической политике;
- комитет по законодательству о природопользовании, экологии и сельском хозяйстве;
- комиссия по Регламенту, депутатской этике, информационной политике и связям с общественными объединениями;
- комиссия по контрольной деятельности.

4 фракции политических партий:

«Единая Россия» (30 депутатов, руководитель Алексеев Б.Г.);

«КПРФ» (6 депутатов, руководитель Сумароков И.А.);

«ЛДПР» (4 депутата, руководитель Кузнецов О.Н.),

«Гражданская платформа» (4 депутата, руководитель Матиенко В.А.).

Вопросы для самостоятельной подготовки к семинарскому занятию по теме:

1. Что такое ратификация и денонсация? Приведите пример ратифицированного РФ международного договора.
2. Приведите в пример, принятый ГД в последнее время федеральный закон, вызвавший широкий общественный резонанс.
3. Составьте схему иерархии нормативных правовых актов в РФ по уровням государственной и публичной власти и по видам НПА.
4. Кто является членами Совета Федерации от Иркутской области, когда и как произошло назначение (избрание), когда прекращаются полномочия?
5. На официальном сайте Совета Федерации посмотреть структуру СФ в лицах, нарисовать схему структурных подразделений. Перечислить постоянные комитеты и комиссии.
6. На официальном сайте Государственной Думы посмотреть структуру ГД 6 созыва в лицах, нарисовать схему структурных подразделений. Перечислить постоянные комитеты и комиссии.
7. Перечислить депутатов ГД 6 созыва от Иркутской области, указав их партийную принадлежность. Обоснуйте количество мест, полученных в ГД каждой из 4 партий в Иркутской области.
8. Может ли ГД без СФ принять обычный федеральный закон? Обоснуйте свой ответ.
9. На официальном сайте Законодательного собрания Иркутской области

посмотреть структуру ЗС в лицах. Укажите свой округ, депутата, посмотрите его биографию и сферу деятельности в ЗС.

Рекомендуемые источники:

1. Бланкенагель А. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 1. С. 153-162.
2. Глазунова, Н. И. Система государственного и муниципального управления: учебник / Н. И. Глазунова. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. - 640 с.
3. Государственная Дума Федерального Собрания // Официальный сайт [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.duma.gov.ru/>
4. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие / С.Ю. Наумов, Н.С. Гегедюш, М.М. Мокеев, А.А. Подсумкова – М.: Издательско-торговая корпорация "Дашков и Ко", 2012. – 556 с.
5. Законодательное Собрание Иркутской области // Официальный сайт [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://irk.gov.ru/>
6. Парламентский вестник Приангарья № (39) 311, 27 октября, 2008 год
7. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Официальный сайт [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.council.gov.ru/>
8. Федеральное собрание Российской Федерации // Официальный сайт [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://council.gov.ru/>
9. Чиркин, В.Е. Система государственного и муниципального управления: учебник/ В. Е. Чиркин. – 4-е изд., пересмотр. – М.: Норма, 2009. – 432 с.

Глава 5. Исполнительная власть в системе управления государством

С точки зрения концепции разделения властей исполнительная власть — это власть по выполнению законов, их реализации законными мерами, включая принуждение. Это самая действенная и эффективная структура власти, ее характерной особенностью является наличие силовых элементов – армии, полиции, служб безопасности, деятельность которых определяется законом. Особенность исполнительных органов состоит в том, что они объединены в строго иерархическую систему с жесткой подчиненностью.

Исполнительная власть все чаще рассматривается как исполнительно-распорядительная, организующая деятельность государства и именуется административной властью. В системе государственной власти России исполнительные органы формируются на федеральном и субъектовом уровне и представляют единую систему исполнительной власти по предметам совместного ведения, которая возглавляется Правительством РФ. [2, 325-326]

Признаки исполнительной власти:

- является ограниченной и относительно самостоятельной ветвью государственной власти;

- является проводником государственной политики в жизнь;
- подзаконна по своему характеру и задачам;
- объективирована в виде хорошо организованной системы органов исполнительной власти;
- её деятельность является исполнительно-распорядительной и носит постоянный, непрерывный во времени характер;
- является исключительным обладателем материальных ресурсов и властных полномочий принудительного характера.

Функции исполнительной власти:

- подзаконодательное регулирование;
- осуществление управленческой деятельности, направленной на исполнение законов и реализацию государственной политики в различных сферах жизни общества;
- административное правоприменение;
- осуществление политики государства по лицензированию, регистрации и сертификации;
- административный контроль за соблюдением правовых норм и общеобязательных правил;
- охрана правопорядка, то есть непосредственное обеспечение безопасности граждан и общества;
- информационное обеспечение органов государственной власти.

Органы исполнительной власти имеют самый большой, разветвленный аппарат и занимаются повседневной работой по исполнению правовых актов, проводят организационные и иные мероприятия (например, в соответствии с законом о государственной границе создают систему ее охраны, законодательство о массовых демонстрациях требует от исполнительных органов устанавливать маршрут движения, закон о партиях — вести реестр политических партий и т. д.). Делая это, они применяют распоряжения, сами издают правовые акты (в том числе нормативные) в пределах своих полномочий. Наряду с исполнительными (правоприменительными) и распорядительными функциями исполнительная власть осуществляет организационные и нормоустановительные функции подзаконного характера (издает постановления, декреты, приказы, иные акты).

Конституция РФ гласит: «Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации» (ч. 1 ст. 110). Правительство РФ не единственный, а высший орган исполнительной власти. Исполнительную власть Федерации — *федеральную исполнительную власть* осуществляют многие другие органы, в том числе министерства, службы, агентства, их делегатуры (управления, отделы на местах), нижестоящие административные федеральные органы, но они действуют в конечном счете по поручению Правительства РФ (некоторые органы — Президента РФ). В субъектах РФ исполнительная власть организована по общей системе, но есть и различия. В одних субъектах РФ существуют свои правительства (Татарстан, Москва, Нижегородская область, Ставропольский

край и др.), в других исполнительной властью наделены главы администраций (главы республик в составе РФ (Башкортостан), губернаторы (Иркутская область)), иногда — администрация субъекта РФ, возглавляемая губернатором (коллегия администрации в Кемеровской области). Они осуществляют *исполнительную власть субъекта РФ*. Согласно ч. 2 ст. 77 Конституции РФ в пределах ведения Российской Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов все органы исполнительной власти (федеральные и субъектов РФ) образуют единую систему органов исполнительной власти. По указанным предметам ведения эти органы находятся *в иерархическом соотношении*, т. е. образуют *исполнительную вертикаль*. Конституции республик в составе Российской Федерации, уставы других субъектов РФ воспроизводят положение Конституции РФ о единой системе исполнительной власти (Калмыкия, Московская область и др.). Кроме того, органы исполнительной власти обязаны выполнять акты Федерации, принятые по предметам ее исключительного ведения, поскольку государственная власть Федерации распространяется на всю ее территорию. По вопросам исключительного ведения субъектов РФ исполнительной вертикали нет (федеральные органы не вправе давать субъектам РФ административные указания по этим вопросам), но акты субъектов РФ, принятые в этой сфере, должны соответствовать Конституции РФ, федеральным законам, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ. В результате создается хотя и сложная, но *целостная система* органов исполнительной власти Федерации и ее субъектов.

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

Все органы и должностные лица огромного аппарата исполнительной власти, осуществляющие ее на основе *делегирования* от Правительства РФ (в

определенных случаях — от Президента РФ) или от других высших органов государственной власти в субъектах РФ (в сфере исполнительной власти субъектов РФ), должны действовать на основе закона и в соответствии с указаниями вышестоящих органов. Вместе с тем они обладают дискреционными полномочиями: правом принимать решения по своему усмотрению, но в пределах закона. [15,283-285]

Правительство РФ — высший исполнительный орган государственной власти РФ. В мировой практике государственного управления высший исполнительный орган называют кабинетом министров. Правительство РФ является одновременно органом политического руководства и административного управления.

Правовую основу организации и деятельности Правительства РФ составляет закрытый перечень нормативных правовых актов: Конституция РФ, Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (далее — ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»), иные федеральные конституционные законы, федеральные законы и нормативные указы Президента РФ. Регламент Правительства РФ принят постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 (ред. от 13 марта 2015 г.).

Состав и порядок формирования Правительства РФ

Правительство как коллегиальный орган состоит из членов Правительства, которыми являются: Председатель Правительства, заместители Председателя Правительства, федеральные министры.

Формирование Правительства. Председатель Правительства назначается Президентом с согласия Государственной Думы. Назначение нового Председателя Правительства и соответственно формирование нового Правительства происходят каждый раз после; а) вступления в должность вновь избранного Президента (это может быть лицо, ранее замещавшее должность Президента и переизбранное на новый срок); б) отставки Правительства.

Президент не позднее двухнедельного срока после вступления в должность или после отставки Правительства обязан внести в Государственную Думу предложение о кандидатуре Председателя Правительства. Государственная Дума в течение недели обязана рассмотреть представленную кандидатуру и принять постановление о даче согласия на назначение или о ее отклонении.

Порядок рассмотрения данного вопроса и принятия постановления регулируется Регламентом Государственной Думы. Президент или его полномочный представитель в Государственной Думе официально представляют кандидатуру на должность Председателя Правительства. Кандидат на должность, в свою очередь, представляет Государственной Думе программу основных направлений деятельности будущего Правительства, отвечает на вопросы депутатов. Обсуждение проходит гласно, выступают представители фракций и депутатских групп, высказываясь «за» или

«против» выдвинутой кандидатуры.

Согласие Государственной Думы считается полученным, если за предложенную кандидатуру проголосовало большинство от общего числа депутатов Думы. В случае отклонения представленной кандидатуры Президент в течение недели со дня ее отклонения вносит новое предложение. Президент при внесении в Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства вправе представлять одного и того же кандидата дважды, трижды либо представлять каждый раз нового кандидата.

При троекратном отклонении Государственной Думой представленных кандидатур вступает в силу специальный порядок формирования Правительства. Президент самостоятельно назначает Председателя Правительства, распускает Думу и назначает новые выборы. При этом Президент может назначить любую кандидатуру, как предлагавшуюся им ранее Думе, так и новую. После выборов нового состава Думы Председатель Правительства, назначенный Президентом в специальном порядке, продолжает работать без прохождения процедуры согласования.

Конституция не ограничивает выбор Президента политической принадлежностью кандидата на должность Председателя Правительства, хотя учитывать расклад политических сил в парламенте он вынужден. Конституционная практика свидетельствует о том, что этот человек должен быть профессиональным управленцем, как правило, уже работавшим в Правительстве на других должностях. Фигура Председателя Правительства имеет высокий политический вес, конституционное и административное значение и не сводится к роли «технического директора» правительства.

Заместители Председателя Правительства и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом по предложению Председателя Правительства. Эта процедура пока не обладает достаточной степенью публичности и открытости, поскольку в обсуждении участвуют только два должностных лица. Президент не вправе игнорировать представленные ему Председателем Правительства кандидатуры или назначать каких-либо лиц вопреки позиции Председателя Правительства. Фактически это может происходить, но с учетом принципа конституционного взаимодействия властей, согласования волею Президент обязан проявлять конституционную сдержанность в отношении своих прерогатив, обеспечивая право Председателя Правительства подбирать команду единомышленников.

Процедура формирования Правительства не ограничена строгими временными рамками. Часть заместителей Председателя Правительства, ключевые министры обычно назначаются в первые дни, после назначения Председателя Правительства. Вполне допустимо на первом заседании нового кабинета присутствие лиц, которые по-прежнему исполняют обязанности членов Правительства, ушедшего в отставку или сложившего полномочия.

[4]

Срок полномочий и случаи прекращения полномочий

Правительства РФ

Согласно ст. 116 Конституции РФ Правительство слагает полномочия перед вновь избранным Президентом РФ, т. е. срок полномочий Правительства не превышает срока полномочий Президента РФ, его сформировавшего. Решение о сложении Правительством своих полномочий оформляется распоряжением Правительства в день вступления в должность Президента РФ. Полномочия Правительства могут закончиться досрочно в случаях, установленных ст. 117 Конституции РФ. Такие случаи можно условно разделить по субъекту-инициатору отставки.

1. Президент РФ по собственной инициативе может отправить в отставку: Председателя Правительства (в случае невозможности исполнения последним своих полномочий) или же Правительство РФ.

2. Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ. Постановление о недоверии принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Президент РФ вправе объявить об отставке Правительства либо не согласиться с решением Государственной Думы. Но, если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, Президент РФ объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу.

3. Председатель Правительства РФ может: подать Президенту РФ заявление об отставке по собственному желанию; поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству. Если Государственная Дума в доверии отказывает, Президент РФ в течение 7 дней принимает решение об отставке Правительства или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов. В день принятия решения об освобождении от должности Председателя Правительства Президент РФ уведомляет об этом палаты Федерального Собрания РФ. Согласно ст. 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» отставка Председателя Правительства влечет отставку всего кабинета министров.

4. Правительство РФ может принять коллегиальное решение о досрочном прекращении полномочий. Отставка кабинета министров принимается или отклоняется Президентом РФ. Во всех указанных случаях по поручению Президента РФ Правительство продолжает работу до формирования нового состава кабинета министров. При освобождении от должности Председателя Правительства Президент РФ вправе поручить исполнение обязанностей Председателя Правительства одному из заместителей Председателя Правительства на срок до двух месяцев.

Полномочия Правительства РФ

Основные полномочия Правительства установлены ст. 114 Конституции РФ;

- разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет, обеспечивает его исполнение и представляет отчет об

- исполнении федерального бюджета;
- обеспечивает проведение в России единой финансовой, кредитной и денежной политики;
 - обеспечивает проведение в России единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;
 - осуществляет управление федеральной собственностью;
 - осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики РФ;
 - осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;
 - осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ.

Перечень полномочий открыт и детализируется федеральными конституционными и федеральными законами, Указами Президента РФ. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» устанавливает следующие **полномочия Правительства:**

- 1) по руководству федеральными органами исполнительной власти;
- 2) общие — организация реализации внутренней и внешней политики РФ; формирование федеральных целевых программ и обеспечение их реализации; регулирование в социально-экономической сфере;
- 3) в сфере экономики — прогнозирует социально-экономическое развитие РФ, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики; разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества; осуществляет общее руководство таможенным делом; принимает меры по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг;
- 4) в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики — разрабатывает и реализует налоговую политику, меры по проведению единой политики цен; осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом РФ;
- 5) в социальной сфере — принимает меры по реализации трудовых прав граждан; разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает их реализацию; обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики; разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта и туризма, санаторно-курортной сферы;
- 6) в сфере науки, культуры, образования — обеспечивает государственную поддержку фундаментальной науки; определяет основные направления развития и совершенствования общего и профессионального образования и развивает систему бесплатного образования; обеспечивает

государственную поддержку культуры и сохранение культурного наследия общегосударственного значения и наследия народов РФ;

7) в сфере природопользования и охраны окружающей среды принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия; организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы РФ;

8) в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью — участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства; разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов и по обеспечению деятельности органов судебной власти;

9) по обеспечению обороны и государственной безопасности РФ — организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами ВС РФ, других войск и воинских формирований РФ; обеспечивает выполнение государственных целевых программ и планов развития вооружения, а также программ подготовки граждан по военно-учетным специальностям; руководит гражданской обороной; обеспечивает социальные гарантии для военнослужащих и иных лиц, привлекаемых в соответствии с федеральными законами к обороне или обеспечению государственной безопасности РФ;

10) в сфере внешней политики и международных отношений — отстаивает геополитические интересы России, защищает граждан РФ за пределами ее территории; осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности, в сфере международного научно-технического и культурного сотрудничества; в пределах своих полномочий заключает международные договоры РФ, обеспечивает выполнение обязательств РФ по международным договорам, а также наблюдает за выполнением другими участниками указанных договоров их обязательств;

11) по организации исполнения законов и иных правовых актов — организует исполнение действующего законодательства, осуществляет систематический контроль за исполнением в системе исполнительной власти действующих нормативных правовых актов, принимает меры по устранению нарушений законодательства РФ. [2,326-331]

Акты Правительства РФ и их реализация

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

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

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

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

Акты Правительства могут быть обжалованы в суд. Правительство вправе принимать обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера. Согласно ст. 33 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Президент РФ вправе отменить акты Правительства в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента РФ.

Федеральные отраслевые органы исполнительной власти (особенно специализированные — федеральные службы по надзору) осуществляют контроль за выполнением федерального законодательства в соответствующей области. Они вправе отзывать лицензии, их уполномоченные должностные лица, если это устанавливает закон, вправе налагать административные взыскания (штрафы и др.).

Реализация актов Правительства РФ, а также его повседневная деятельность осуществляются государственными служащими. Внутреннюю деятельность Правительства, его текущую работу обеспечивает рабочий Аппарат Правительства.

Выполнение актов Правительства, министерств и ведомств обеспечивается посредством повседневной деятельности различных управляющих органов и должностных лиц. Число управленцев растет (это общемировая тенденция, связанная со многими факторами современного развития, в частности увеличением производительности труда в сфере экономики). Следует заметить, однако, что различие между работающими и управленцами весьма условно и все более стирается. Кроме того, далеко не все управленцы действуют в сфере исполнительной власти, многие звенья управления в образовании, медицине, на предприятиях и т. д. не относятся к собственно исполнительной власти, эти служащие, хотя и находятся на службе в государственных учреждениях, не являются чиновниками. [15,295-297]

Формы деятельности Правительства РФ

Основной формой деятельности Правительства являются заседания, которые могут иметь очередной и внеочередной, открытый и закрытый характер. Очередные заседания Правительства проводятся по утвержденному плану в определенный день недели, но не реже 1 раза в месяц. Внеочередные заседания Правительства проводятся по решению Председателя Правительства. Присутствие членов Правительства на заседаниях обязательно. В случае невозможности участия в заседании они информируют об этом Председателя Правительства. Заседание Правительства считается правомочным, если на нем присутствует не менее половины членов Правительства. Председательствовать на заседаниях может Президент РФ. Действующее законодательство предусматривает также возможность участия в заседаниях Правительства представителей федеральных органов государственной власти.

Перечень вопросов, решения по которым принимаются исключительно на заседаниях Правительства, установлен ст. 28 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Рассмотрение вопросов на заседаниях Правительства планируется, как правило, на полугодовой период. План заседаний Правительства на очередной период включает в себя перечень основных вопросов, подлежащих рассмотрению на заседаниях, с указанием по каждому вопросу даты его рассмотрения и органов исполнительной власти, ответственных за подготовку вопроса.

План заседаний утверждается Председателем Правительства. Проект повестки заседания Правительства разрабатывается Руководителем Аппарата Правительства и представляется Председателю Правительства на одобрение. На заседаниях Правительства решения принимаются, как правило, общим согласием. По предложению члена Правительства с согласия председательствующего проводится голосование — решение принимается

большинством голосов присутствующих на заседании членов Правительства. Право решающего голоса принадлежит председательствующему на заседании Правительства.

Председатель Правительства систематически проводит совещания с членами Правительства, руководителями федеральных органов исполнительной власти, органов и организаций при Правительстве, на которых рассматривает ход выполнения программ и планов деятельности Правительства, поручений Президента РФ Правительству. Для решения текущих вопросов по инициативе Председателя Правительства может быть сформирован **Президиум Правительства**. Заседания Президиума проводятся по мере необходимости. Президент РФ имеет право председательствовать на заседаниях Президиума Правительства. Любое решение Президиума Правительства может быть отменено Правительством.

Аппарат Правительства РФ

Деятельность Правительства и организацию контроля за выполнением органами исполнительной власти решений, принятых Правительством РФ, обеспечивает Аппарат Правительства. Аппарат Правительства возглавляется Руководителем Аппарата Правительства РФ — заместителем Председателя Правительства РФ. Руководитель Аппарата Правительства назначается на должность и освобождается Президентом РФ по представлению Председателя Правительства, имеет заместителей.

Структура Аппарата Правительства включает в себя руководство Аппарата и подразделения Аппарата — департаменты Правительства и секретариаты заместителей Председателя Правительства и Руководителя Аппарата Правительства. В составе департаментов создаются отделы. Департаменты Правительства обеспечивают деятельность Правительства, его Президиума, Аппарата Правительства по вопросам, входящим в сферу их ведения. В составе департаментов создаются отделы. Руководство департаментом осуществляет директор, подчиняющийся Руководителю Аппарата Правительства, назначаемый и освобождаемый от должности Правительством РФ.

Председатель Правительства имеет в составе Аппарата Правительства помощников и референтов, к полномочиям которых отнесены: аналитическая работа, рассмотрение проектов актов и других документов и представление в письменном виде замечаний по ним, выполнение иных обязанностей, возложенных Председателем Правительства и Руководителем Аппарата Правительства.

Функция предоставления средствам массовой информации сведений о вопросах и материалах, подлежащих рассмотрению на заседаниях Правительства, закреплена за Аппаратом Правительства. Аппарат Правительства ведет стенографическую запись и обеспечивает аудио-, видеозапись заседаний. По окончании заседаний организует пресс-конференции (брифинги) членов Правительства по рассмотренным на заседаниях вопросам, обеспечивает информирование граждан о принятых по

итогах заседаний решениях. Аудио видеозапись закрытых заседаний (закрытого обсуждения) не проводится.

Координационные и совещательные органы, образуемые Правительством РФ.

Правительство РФ наделено правом формировать координационные и совещательные органы.

Координационные органы — комиссии или организационные комитеты — образуются для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти при решении определенного круга задач. По состоянию на май 2015 г. существуют 52 комиссии и комитета, такие как: правительственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона; организационный комитет по подготовке и проведению XXIX Всемирной зимней универсиады 2019 года в Красноярске; государственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Республики Крым и г. Севастополя и др.

Организационные комитеты в отличие от правительственных комиссий образуются для проведения мероприятий общегосударственного значения в установленные сроки. Их деятельность прекращается после одобрения в Правительстве докладов о решении задач, для которых они были образованы.

Совещательные органы — советы — образуются для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки по ним предложений, носящих рекомендательный характер. На май 2015 г. существуют 16 советов, например: национальный совет по обеспечению финансовой стабильности; совет при Президенте Российской Федерации по жилищной политике и повышению доступности жилья; координационный совет Программы подготовки к проведению в 2018 году в Российской Федерации чемпионата мира по футболу и др.

Компетенция, порядок принятия решений определяются в положениях о таких органах или в решениях об их образовании. Для оперативной и качественной подготовки материалов и проектов актов координационные и совещательные органы могут своими решениями образовывать рабочие группы. Принимаемые координационными органами согласно их компетенции решения, являются обязательными для всех представленных в них органах исполнительной власти, если иное не установлено федеральными законами или актами Правительства.

Организационно-техническое обеспечение деятельности правительственных комиссий и советов возлагается на федеральный орган исполнительной власти, руководитель которого является председателем комиссии или совета, либо на Аппарат Правительства. Работа членов Правительства в совещательных органах является частью их профессиональной деятельности.

Система федеральных органов исполнительной власти

Правительство РФ осуществляет общее руководство деятельностью

федеральных органов исполнительной власти (далее — ФОИВ). Понятие «структура федеральных органов исполнительной власти» включает перечень конкретных органов, входящих в систему ФОИВ и обеспечивающих реализацию Правительством РФ возложенных на него задач и полномочий. Структура ФОИВ предлагается премьер-министром не позднее недельного срока после его назначения и утверждается указом Президента РФ. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. N 636 (с посл. изменениями) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» закрепил трехзвенный характер этой системы, исходя из функционального принципа:

1) *федеральные министерства* разрабатывают государственную политику и обеспечивают нормативное правовое регулирование ее реализации в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности (*правоустанавливающая функция*);

2) *федеральные агентства* осуществляют функции по оказанию государственных услуг, т.е. предоставляют непосредственно или через подведомственные им учреждения, иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуги гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты и в других установленных федеральными законами областях, и управлению государственным имуществом, т.е. осуществляют полномочия собственника в отношении федерального имущества и управляют находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ (*правоприменительная функция*);

3) *федеральные службы* осуществляют *функции по контролю и надзору* в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Контроль и надзор также включают:

– осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ и действующими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

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

– регистрацию актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

Статья 32 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» регламентирует право Президента РФ руководить деятельностью ФОИВ, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации

последствий стихийных бедствий.

Руководство ФОИВ, наделенными полномочиями в иных сферах, осуществляет Правительство РФ. По субъекту управления система ФОИВ разделена на три блока:

1) *министерства, подведомственные им федеральные агентства и федеральные службы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ.* К ним, например, отнесены Министерство иностранных дел, Министерство обороны, Федеральная служба безопасности РФ и пр. так называемые силовые структуры.

Президент РФ назначает и освобождает руководителей и заместителей руководителей этих органов, утверждает по представлению Председателя Правительства Положения о них, осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ, и Председатель Совета Безопасности РФ. Правительство РФ в соответствии с действующим законодательством координирует деятельность этих органов;

2) *министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ* (этот блок органов представлен министерствами по отраслям народного хозяйства — здравоохранения и социального развития, финансов, сельского хозяйства, образования и науки, связи и массовых коммуникаций, транспорта и др.);

3) *федеральные агентства и федеральные службы, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ* (например, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная таможенная служба, Федеральное космическое агентство).

Федеральное министерство возглавляет федеральный министр, агентства и службы — руководитель (директор).

Руководитель ФОИВ несет персональную ответственность за выполнение задач и реализацию функций, возложенных на этот орган. Общие правила организации деятельности ФОИВ по реализации их полномочий и взаимодействию этих органов, в том числе правила организации взаимодействия федеральных министерств с находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами, утверждены постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти».

Согласно указу Президента от 21 мая 2012 г. N 636 (с изм. от 31 марта 2015 г.), в структуре федеральных органов исполнительной власти 22 министерства, 34 федеральные службы и 26 федеральных агентств.

Ранее в структуре правительства было 18 министерств. Министерство здравоохранения и социального развития разделили на министерство труда и социальной защиты и министерство здравоохранения. Еще появилось министерства по развитию Дальнего Востока, по делам Крыма, по делам Северного Кавказа.

Количество федеральных служб осталось прежним, федеральные агентства пополнились агентством по строительству и ЖКХ.

Сохранили статус федеральных агентств управление делами президента и главное управление спецпрограмм президента РФ, которые занимаются соответственно материально-техническим обеспечением деятельности чиновников и обеспечением исполнения президентом полномочий в сфере мобилизационной подготовки. Последнее ведомство осуществляет координацию и контроль деятельности находящейся в его ведении службы специальных объектов при президенте РФ.

Структуру федерального органа исполнительной власти образуют: руководящее звено (руководитель и его заместители), структурные подразделения (департаменты в министерствах, управления в агентствах и службах). В структуре ФОИВ может быть образована *коллегия* — постоянно действующий совещательный орган при руководителе ФОИВ.

Решения ФОИВ оформляются приказом, в законодательно установленных случаях, в виде иных актов. По вопросам, требующим рассмотрения и подготовки проекта решения ФОИВ, руководитель дает письменные поручения (в том числе резолюции), поручения, оформляемые протоколом проведенного у него совещания, а также устные указания руководителям соответствующих структурных подразделений. Акты ФОИВ, резолюции (поручения) руководителя (заместителей руководителя) ФОИВ по рассмотренным документам оформляются и рассылаются исполнителям, как правило, в течение суток, а срочные и оперативные — незамедлительно.

В работе федеральной исполнительной власти важная роль отведена процессу планирования. Планирование работы ФОИВ по основным направлениям деятельности осуществляется на основе Послания Президента РФ, Бюджетного послания Президента РФ, программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу и плана действий Правительства РФ по ее реализации, Сводного ДРОНДа (доклада о результатах и основных направлениях деятельности) Правительства РФ, плана законопроектной деятельности Правительства, планов заседаний Правительства, нормативных правовых актов Российской Федерации.

Исходя из содержания перечисленных документов, федеральный министр утверждает ежегодный план и показатели деятельности федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении федерального министерства, а также отчет об их исполнении. Показатели деятельности ФОИВ учитываются в процессе бюджетного планирования. ФОИВ, являющиеся субъектами бюджетного планирования, ежегодно представляют ДРОНДы находящихся в их ведении служб и агентств. Порядок разработки, представления ДРОНДов федеральными службами и агентствами и требования к их содержанию определяются Правительством РФ, и федеральным министерством. Доклады министерств, подведомственных им служб и агентств направляются в Правительственную комиссию по повышению результативности бюджетных расходов. Таким образом, формирование планов и показателей деятельности ФОИВ осуществляется преимущественно на основе программно-целевого метода

бюджетного планирования, обеспечивающего прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики.

Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти

Согласно ст. 78 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать территориальные органы (далее — ТО ФОИВ) — окружные, межрегиональные, региональные, межрайонные, городские или районные органы, финансируемые за счет средств федерального бюджета. Правила создания и деятельности ТО ФОИВ закреплены Типовым регламентом внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденным постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452. Такие органы образуются на конкретной территории согласно единой схеме размещения ТО ФОИВ. Схема размещения готовится соответствующим ФОИВ, вносится его руководителем в Правительство РФ или соответствующее федеральное министерство. Схема сопровождается пояснительной запиской с указанием цели, задач, видов образуемых органов; сведений о территориях их деятельности; финансово-экономического обоснования. Схема размещения ТО ФОИВ, в зависимости от того, в чьем ведении находятся федеральные органы исполнительной власти, утверждается Правительством или приказом федерального министерства.

Деятельность ТО ФОИВ организует его руководитель, который несет персональную ответственность за осуществление возложенных на орган функций. Руководители территориальных органов федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении федеральных *министерств*, назначаются на должность и освобождаются от должности федеральным *министром* по представлению руководителя соответствующей федеральной службы или федерального агентства (например, руководитель Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Иркутской области и Усть-Ордынскому Бурятскому АО; руководитель Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Иркутской области). Руководители ТО ФОИВ, находящихся в ведении Правительства, назначаются на должность и освобождаются от должности руководителями этих ФОИВ (например, руководитель Управления Федеральной службы по финансовым рынкам в Сибирском федеральном округе (раньше в Иркутской области было свое управление, но в июле 2012 года оно было ликвидировано и теперь в г. Иркутске функционирует Отдел по обеспечению деятельности РО ФСФР России в СФО на территории Восточно-Сибирского региона). Руководитель ФОИВ утверждает положение о соответствующем территориальном органе.

Территориальные органы в пределах своих полномочий осуществляют контроль и надзор за выполнением органами исполнительной власти

субъектов РФ переданных им в соответствии с федеральными законами полномочий ФОИВ по предметам совместного ведения, а также за соблюдением требований к качеству и доступности государственных услуг организациями, через которые они оказываются. При решении совместных задач территориальные органы обеспечивают необходимое взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. ФОИВ вправе приостановить действия и отменить решения своего территориального органа в порядке, установленном руководителем ФОИВ. Полномочия ФОИВ на отдельных территориях могут осуществляться его представителями, которые являются государственными служащими, занимающими должности в центральном аппарате этого органа.

Обеспечение доступа к информации о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти осуществляется в соответствии с Конституцией РФ и постановлением Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2009 г. N 953 "Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти".

Исполнительная власть Иркутской области

Исполнительную власть Иркутской области по ст. 63 Устава ИО осуществляют: высший исполнительный орган государственной власти Иркутской области - Правительство Иркутской области, возглавляемое Губернатором Иркутской области; министерства и иные исполнительные органы государственной власти Иркутской области.

Система исполнительных органов государственной власти Иркутской области устанавливается Законом Иркутской области от 11.05.2010 N 30-ОЗ (с изм. и дополн.) "О системе исполнительных органов государственной власти Иркутской области". Структура исполнительных органов государственной власти Иркутской области определяется Губернатором Иркутской области.

Губернатор

Губернатор области является главой исполнительной власти, высшим должностным лицом на территории региона (Губернатор Иркутской области – Председатель Правительства Иркутской области), главным представителем территории во взаимоотношениях с федеральными органами, лицом, оказывающим влияние на подразделения федеральных органов, расположенных на подведомственной ему территории.

Губернаторы Иркутской области

1. 1991–1997 — Ножиков Юрий Абрамович
2. 1997–2005 — Говорин Борис Александрович
3. 2005–2008 — Тишанин Александр Георгиевич
4. 2008–2009 — Есиповский Игорь Эдуардович
5. 2009–2012 — Мезенцев Дмитрий Федорович
6. 2012 по н.в. — Ерощенко Сергей Владимирович.

С 1994 только один губернатор — Борис Говорин исполнял

полномочия губернатора весь срок. Остальные заканчивали свои полномочия досрочно — Ножиков добровольно ушёл со своего поста, Тишанин подал заявление о досрочном прекращении полномочий в связи с образованием нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, Есиповский погиб в авиакатастрофе, Дмитрий Мезенцев покинул пост по собственному желанию. Нынешний губернатор Ерощенко был назначен за три дня до вступления в силу закона о всенародных выборах глав регионов.

Владимир Путин предложил Сергея Ерощенко на пост губернатора Иркутской области 24 мая, парламентарии Иркутской области утвердили его кандидатуру в должности губернатора региона 29 мая, а 1 июня 2012 года вступил в силу закон о выборах губернаторов. Тем самым жители Иркутской области были еще на пять лет лишены возможности выбрать главу региона.

Голосование в Законодательном собрании Иркутской области прошло в тайном режиме. Для наделения полномочиями губернатора Иркутской области Сергею Ерощенко необходимо было получить не менее 26 голосов депутатов. За наделение Ерощенко полномочиями главы региона высказались 38 депутатов. Против – 4. Еще 1 бюллетень оказался испорченным. На внеочередной сессии присутствовали 43 из 48 региональных парламентариев.

Сразу после объявления результатов голосования состоялась инаугурация С. Ерощенко. Он принес присягу и таким образом вступил в должность.

С 2004 года в России предложения о назначении губернатора вносились президентом страны на утверждение в региональный парламент из числа кандидатов, предложенных победившей на региональных выборах партией. 1 июня 2012 года вступил в силу закон о выборах глав субъектов от 2 мая 2012 г. № 40N 40-ФЗ, т.е. спустя восемь лет после отмены прямых выборов губернаторов у россиян вновь появляется право лично участвовать в избрании руководителя своего региона. Согласно закону избираться на пост губернатора смогут граждане РФ, достигшие 30 лет, не имеющие гражданства иностранного государства. При этом запрещается регистрировать в качестве претендентов на пост главы региона лиц, ранее осужденных за тяжкие и особо тяжкие преступления, за исключением случаев, когда новым уголовным законом эти деяния не признаются таковыми.

Согласно закону губернатор может избираться на пять лет и не вправе занимать свою должность более двух сроков подряд. Кандидаты на указанную должность выдвигаются политическими партиями, причем партия может выдвигать как своих членов, так и беспартийных граждан. Также участие в выборах смогут принимать самовыдвиженцы. Последним нужно собрать от 0,5% до 2% подписей избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего субъекта.

Желающего зарегистрироваться кандидатом должны поддержать от 5 до 10 % депутатов муниципальных собраний и (или) глав администраций как минимум в 3/4 муниципальных образованиях в границах субъекта РФ, точная цифра прописана в законе субъекта РФ. Местные парламентарии смогут голосовать, а точнее, поставить нотариально заверенную подпись, только за одного кандидата. Предполагается, что таким образом к выборам будут допущены люди, хорошо владеющие проблематикой своего региона. Сами подписные листы будут публиковаться в Интернете.

Президент РФ сможет проводить по своей инициативе консультации с кандидатами от партий и самовыдвиженцами.

Но федеральные законы о выборах в современной России меняются стремительно, и 2 апреля 2014 года Президент РФ Владимир Путин подписал закон, позволяющий регионам не проводить прямые выборы губернаторов. По новому закону субъекты Российской Федерации могут закрепить в своей конституции (уставе) возможность избрания губернатора голосованием парламента, а не в результате прямых выборов. В таком случае каждая партия, представленная в региональном парламенте, может направить президенту не более трех кандидатур губернаторов. Затем президент отберет три кандидатуры, которые будут вынесены на голосование парламента.

Принятый закон предоставляет регионам возможность фактически вернуться к схеме выборов губернаторов, которая использовалась до лета 2012 года. Такого права добивались, в частности, представители ряда национальных республик. По их мнению, в случае непосредственного голосования жителей представители более многочисленных народов могли бы получить преимущество по сравнению с малочисленными. Губернаторов будут назначать в 8 регионах: Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия, Чечня и Адыгея, в Крыму, а с января 2015 года в трех российских автономных округах – ХМАО, ЯНАО и НАО.

Таким образом ранее принятому решению о возвращении прямых губернаторских выборов отчасти дается «задний ход». В регионах становятся возможными как прямые выборы первых лиц населением, так и их выборы региональными собраниями депутатов. Решение о том, какой сценарий выбрать — на совести законодательных собраний в регионах.

Ныне действующий ФЗ № 40 предусматривает и отзыв избирателями губернатора в случае установления судом фактов нарушения им законодательства или в случае, если он неоднократно без уважительных причин будет уличен в неисполнении своих обязанностей. Но для этого регионы должны принять собственные законы, предусматривающие это право.

19 декабря 2012 года на 52-й сессии Законодательного собрания Иркутской области принят Закон «Об отзыве губернатора Иркутской области». Документ устанавливает четкие правила относительно возможности отозвать главу области. Основанием для этого считается нарушение им регионального или федерального законодательства или

неоднократное грубое неисполнение своих обязанностей. В обоих случаях факты нарушений должен установить Иркутский областной суд. Заявить о неблагонадежности губернатора могут политические партии, общественные организации или группа активистов численностью не менее 100 человек. Причем, инициативу проведения голосования по отзыву можно выдвинуть не ранее чем по истечении одного года со дня его вступления областного начальника в должность.

Сама процедура отзыва еще сложнее. В поддержку инициативы необходимо собрать подписи не менее одной четверти от числа избирателей, зарегистрированных в регионе (для нашей области это около полумиллиона подписей). Отзыв признается состоявшимся, если за это проголосовали более половины избирателей, участвовавших в референдуме.

Правительство Иркутской области — высший постоянно действующий орган исполнительной власти в регионе, возглавляемый губернатором. Обеспечивает исполнение Конституции России, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, Устава и законов Иркутской области, нормативных правовых актов губернатора на территории региона.

Осуществляет свою деятельность в соответствии с принципами законности, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, гласности, сочетания коллегиальности и единоначалия, эффективности, ответственности, разграничения компетенции и исключения дублирования полномочий между органами исполнительной власти области, взаимодействия с государственными органами и органами местного самоуправления, а также с иными принципами, предусмотренными федеральными законами.

В перечень полномочий правительства входят: осуществление мер по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью, устранению чрезвычайных обстоятельств и ликвидации их последствий; подготовка бюджета Иркутской области, обеспечение его исполнения и формирование соответствующего отчета; разработка и последующее выполнение стратегии социально-экономического развития региона и государственных программ социально-экономического развития области.

Кроме того, в функции правительства входят формирование иных исполнительных органов государственной власти в регионе, разработка и реализация мер по развитию социальной сферы и здравоохранения, управление и распоряжение собственностью Иркутской области в соответствии с местными законами, а также управление федеральной собственностью, переданной в управление региону в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

Правительство обладает правами юридического лица, имеет печать с изображением герба региона.

Органы исполнительной власти области в соответствии со структурой органов исполнительной власти Иркутской области находятся в подчинении Губернатора области или Правительства области.

Органы исполнительной власти области, подчиненные Правительству области, находятся в ведении Правительства области или министерства области. Органы исполнительной власти области осуществляют свою деятельность на основании положений о них, утверждаемых Правительством области. Органы исполнительной власти области в определенных сферах государственного управления осуществляют нормативное правовое регулирование, и (или) осуществляют контроль и (или) надзор, и (или) оказывают государственные услуги, и (или) управляют и распоряжаются государственной собственностью, а также в случаях, установленных Законом, правовыми актами Губернатора области и (или) Правительства области, могут обеспечивать деятельность других органов исполнительной власти области.

Министерство Иркутской области - исполнительный орган государственной власти Иркутской области, основными функциями которого в установленной сфере деятельности являются функции по обеспечению реализации государственной политики на территории Иркутской области и нормативно-правовому регулированию.

В ведении министерства Иркутской области могут находиться отдельные службы Иркутской области и (или) агентства Иркутской области, в отношении которых министерство Иркутской области осуществляет следующие функции:

1) согласовывает ежегодный план деятельности соответствующих служб и (или) агентств, а также отчет об их исполнении;

2) во исполнение поручений Губернатора Иркутской области, Правительства Иркутской области дает поручения соответствующим службам и (или) агентствам по вопросам их деятельности и контролирует их исполнение;

3) иные функции в соответствии с правовыми актами Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области.

После вступления в должность в 2012 году новый Губернатор приступил к формированию Правительства и не только произвел новые назначения, но и изменил структуру правительства региона. В декабре в правительстве созданы министерство промышленной политики и лесного комплекса, министерство труда и занятости, министерство экономического развития. Раньше было министерство экономического развития и промышленности, которое, в том числе, занималось вопросами занятости, и отдельно – министерство лесной комплекса. Т.е. добавилось еще 3 министерства.

Министерство промышленной политики и лесного комплекса будет формировать и реализовывать стратегии развития промышленности, создавать условия для привлечения инвестиций в регион, разрабатывать

предложения по строительству и вводу новых промышленных мощностей, техническому перевооружению, перепрофилированию и реконструкции предприятий.

Также министерству поручено управлять лесными участками, находящимися в государственной собственности Приангарья, разрабатывать мероприятия по повышению эффективности использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, формировать приоритетные направления научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в сфере лесной отрасли. Министерство продолжит работу по отбору заявок на реализацию приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов.

Министерство труда и занятости займется реализацией основных направлений демографической политики в части трудовых ресурсов, миграционных процессов и рынка труда. В ведении министерства – государственное управление охраной труда, регулирование оплаты труда и расчеты уровня жизни и доходов населения.

Министерство также будет осуществлять полномочия в области социального партнерства и содействия урегулированию коллективных трудовых споров, составлять сводный баланс трудовых ресурсов, а также разрабатывать его прогноз. Минтруда и занятости является ответственным за реализацию госпрограммы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

Минэкономразвития определяет стратегические направления развития экономики Иркутской области, занимается макроэкономическим анализом и прогнозом, государственным регулированием экономики и развитием внешнеэкономических связей. Министерство уполномочено давать оценку эффективности деятельности исполнительных органов госвласти Иркутской области.

Минэкономразвития в рамках своей компетенции координирует реализацию государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства, национальных проектов, инвестиционной деятельности, в сфере информатизации, внедрения информационных и коммуникационных технологий, связи и навигационной деятельности на территории Иркутской области. В задачи министерства также входит информационное, аналитическое и организационное сопровождение мероприятий по снижению административных барьеров и повышению качества и доступности государственных и муниципальных услуг.

Службы Иркутской области

Служба Иркутской области - исполнительный орган государственной власти Иркутской области, основными функциями которого в установленной сфере деятельности являются функции по контролю и надзору.

Служба Иркутской области может находиться в ведении министерства Иркутской области или быть подведомственной Губернатору Иркутской области (уполномоченному им должностному лицу).

Например, *служба государственного финансового контроля Иркутской области* является исполнительным органом государственной власти Иркутской области, осуществляющим государственный финансовый контроль в установленной сфере деятельности и контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд Иркутской области или муниципальных нужд муниципальных образований Иркутской области, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, а также государственное регулирование отношений, возникающих в области организации региональных лотерей и их проведения на территории Иркутской области.

Служба в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Уставом Иркутской области, законами Иркутской области, иными правовыми актами, а также Положением о службе государственного финансового контроля Иркутской области, утвержденным Постановлением Правительства Иркутской области от 29.12.2009 г. №394/173-пп.

Служба осуществляет свою деятельность во взаимодействии с органами государственной власти (государственными органами), органами местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области, организациями, общественными объединениями, гражданами. [<http://irkobl.ru/sites/financialcontrol/>]

Или Служба государственного строительного надзора Иркутской области является исполнительным органом государственной власти Иркутской области. Свою деятельность служба осуществляет с 16 марта 2015 года.

Задачами службы являются: региональный государственный строительный надзор; выдача разрешения на строительство и выдача разрешения на ввод объекта в эксплуатацию в случаях, установленных законодательством; контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости.

С 2007 по 2015 год данные функции исполняла служба государственного жилищного и строительного надзора Иркутской области. В соответствии с Постановлением Правительства Иркутской области от 26 ноября 2014 года № 594-пп «О реорганизации службы государственного жилищного и строительного надзора Иркутской области», служба реорганизована в форме выделения из ее состава службы государственного строительного надзора Иркутской области. [<http://irkobl.ru/sites/stroynadzor/>]

Агентства Иркутской области

Агентство Иркутской области - исполнительный орган государственной власти Иркутской области, основными функциями которого

в установленной сфере деятельности являются функции по оказанию государственных услуг, по управлению областным государственным имуществом и правоприменительные функции.

Агентство Иркутской области может находиться в ведении министерства Иркутской области или быть подведомственно Губернатору Иркутской области (уполномоченному им должностному лицу).

Например, *Архивное агентство Иркутской области* является исполнительным органом государственной власти Иркутской области, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг в сфере архивного дела на территории Иркутской области. Агентство находится в ведении министерства культуры и архивов Иркутской области. Задачей агентства является обеспечение соблюдения единых принципов организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов на территории Иркутской области. [<http://irkobl.ru/sites/archiv/>]

Агентство лесного хозяйства Иркутской области является исполнительным органом государственной власти Иркутской области по управлению в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. Агентство находится в ведении министерства лесного комплекса Иркутской области (в ред. постановления Правительства Иркутской области от 07.10.2008 N 18-пп). Задачей Агентства является обеспечение рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. [<http://irkobl.ru/sites/alh/>]

Иные исполнительные органы государственной власти Иркутской области, не являющиеся министерствами Иркутской области, службами Иркутской области, агентствами Иркутской области:

Аппарат Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области является исполнительным органом государственной власти Иркутской области, сформированным для обеспечения деятельности Губернатора Иркутской области, оказания содействия в реализации им полномочий высшего должностного лица Иркутской области, осуществления контроля за исполнением его решений, а также для обеспечения деятельности Правительства Иркутской области - высшего исполнительного органа государственной власти Иркутской области.

Управление делами Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области является исполнительным органом государственной власти Иркутской области, осуществляющим финансовое, материально-техническое, социально-бытовое обеспечение деятельности Губернатора Иркутской области, Правительства Иркутской области, аппарата Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области, иных государственных органов Иркутской области.

Администрация Усть-Ордынского Бурятского округа является исполнительным органом государственной власти Иркутской области, осуществляющим функции по управлению в области образования на

национальном (родном) языке и национально-культурного развития административно-территориальной единицы с особым статусом - Усть-Ордынского Бурятского округа.

На данный момент у Губернатора Иркутской области – Председателя Правительства Иркутской области 2 первых заместителя и 7 заместителей.

Вопросы для самостоятельной подготовки к семинарскому занятию по теме:

1. Назовите основные отличия исполнительной и законодательной власти.
2. На официальном сайте Правительства РФ посмотреть Правительство РФ в лицах. На сайте деловой газеты «Маркер» в онлайн игре «Посади Правительство 2» сначала в тренировочном режиме, затем на время рассадить членов правительства по креслам.
3. Какие вопросы курирует каждый из 7 заместителей Председателя Правительства РФ?
4. Посмотреть Постановление Правительства РФ об образовании Президиума Правительства Российской Федерации от 25 мая 2012 года № 512. Кто входит в состав Президиума? Каковы функции Президиума?
5. Как изменилась система федеральных органов исполнительной власти в соответствии с Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. N 636 с последующими изменениями? Сколько в РФ министерств, служб, агентств?
6. На примере конкретного министерства, относящихся к нему службы и агентства, рассмотрите разницу в полномочиях и функциях данных органов исполнительной власти.
7. Приведите примеры выражения недоверия правительству Госдумой и отставок правительства Президентом РФ.
8. Приведите полный перечень министерств и ведомств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации.
9. Приведите полный перечень министерств и ведомств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации.
10. Проанализируйте процесс ликвидации федеральных агентств, назовите основные причины.
11. Рассмотреть структуру органа исполнительной власти на примере одного из территориальных ФОИВ в Иркутской области. Построить иерархию подчиненности ФОИВ.
12. Какие ФОИВ имеют территориальные органы в Иркутской области? Составьте подробный перечень, оцените количество ТО ФОИВ в РФ.
13. На официальном сайте Иркутской области посмотреть Правительство Иркутской области в лицах. Расписать зону ответственности 2 первых заместителя и 7 заместителей Губернатора Иркутской области –

Председателя Правительства Иркутской области.

14. Перечислить все министерства, службы и агентства Иркутской области. Посмотреть структуру одного из министерств. Зафиксировать в виде схемы.
15. Какие органы исполнительной власти и каким образом обеспечивают деятельность Губернатора Иркутской области?
16. Какие функции исполняют представительства Иркутской области?

Рекомендуемые источники:

1. Аппарат Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области // Официальный сайт [Электронный ресурс] – URL: <http://www.irkobl.ru/sites/apparat/news/> (дата обращения: 08.04.2015).
2. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие / С.Ю. Наумов, Н.С. Гегедюш, М.М. Мокеев, А.А. Подсумкова – М.: Издательско-торговая корпорация "Дашков и Ко", 2012. – 556 с.
3. Губернатор Иркутской области // Официальный сайт [Электронный ресурс] – URL: <http://www.irkobl.ru/government/biography/> (дата обращения: 08.04.2015).
4. Конституционное право России // Состав Правительства, порядок его формирования и прекращения деятельности [Электронный ресурс] – URL: <http://isfic.info/konst/kokot95.htm> (дата обращения: 08.04.2015).
5. Министерства Иркутской области // Официальный сайт [Электронный ресурс] – URL: <http://www.irkobl.ru/authorities/ispolnitelnaya-vlast/ministerstva/> (дата обращения: 08.04.2015).
6. Министерство внутренних дел Российской Федерации // Официальный сайт [Электронный ресурс] – URL: <http://www.mvd.ru> (дата обращения: 08.04.2015).
7. Министерство иностранных дел Российской Федерации // Официальный сайт [Электронный ресурс] – URL: <http://www.mid.ru> (дата обращения: 08.04.2015).
8. Министерство обороны Российской Федерации // Официальный сайт [Электронный ресурс] – URL: <http://www.mil.ru> (дата обращения: 08.04.2015).
9. Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий // Официальный сайт [Электронный ресурс] – URL: <http://www.mchs.gov.ru> (дата обращения: 08.04.2015).
10. Министерство юстиции Российской Федерации // Официальный сайт [Электронный ресурс] – URL: <http://www.minjust.ru> (дата обращения: 08.04.2015).
11. Официальная Россия // Сервер органов государственной власти Российской Федерации [Электронный ресурс] – URL: <http://www.gov.ru/> (дата обращения: 08.04.2015).

12. Портал государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс] – URL: <http://programs.gov.ru/Portal/programs/list>
13. Правительство Иркутской области // Официальный сайт [Электронный ресурс] – URL: <http://www.irkobl.ru/gov/struct.php> (дата обращения: 08.04.2015).
14. Правительство Российской Федерации // Официальный сайт [Электронный ресурс] – URL: [http:// pravitelstvo.gov.ru/](http://pravitelstvo.gov.ru/) (дата обращения: 08.04.2015).
15. Председатель Правительства РФ // Официальный сайт [Электронный ресурс] – URL: <http://premier.gov.ru/> (дата обращения: 08.04.2015).
16. Чиркин, В.Е. Система государственного и муниципального управления: учебник/ В. Е. Чиркин. – 4-е изд., пересмотр. – М.: Норма, 2009. – 432 с.

Глава 6. Судебная власть в системе управления государством

Третьей ветвью государственной власти является судебная власть - институт, основным направлением деятельности которого является строгое соблюдение законов, их защита от посягательств со стороны как отдельных лиц, так и со стороны официальных структур государства и общества.

Судебная власть существенно отличается от законодательной и исполнительной. Суд не создает общих правил поведения (законов), как это делает парламент (исключением являются лишь прецеденты в странах англосаксонского права), он не занимается исполнительной деятельностью. Власть суда имеет конкретный характер. Действуя в *особой процессуальной форме* (ее значение подчеркивается тем, что нарушение формы процесса может повлечь за собой отмену решения суда, которое правильно по существу), суд рассматривает и решает конкретные дела: уголовные, в которых он оценивает доказательства совершения преступления и выносит приговор; гражданские, в которых решает имущественный или иной спор между сторонами (физическими и юридическими лицами); административные (как правило, споры между гражданами и органами управления); трудовые (споры между работодателями и работниками) и др. Принимая решения по таким делам, *суд разрешает конфликты в обществе, используя государственную власть*. Решение конфликтов в обществе — особый признак судебной власти. Суд осуществляет правосудие, обеспечивает господство права, защиту прав граждан. Он устанавливает также наиболее значимые юридические факты. Суд принимает решения в соответствии с законом и внутренним убеждением, сложившимся у судьи, судебной коллегии в процессе рассмотрения дела. Государственная судебная власть принадлежит не судебному учреждению как таковому, включающему штатный персонал судей, секретарей, работников канцелярии, а судебной коллегии, *судебному составу* (иногда это один судья), когда заседание суда официально открыто и формализовано для рассмотрения дела. [8,304]

Положение и роль суда в обществе.

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

С другой стороны, это сравнительно слабая власть. Она не опирается непосредственно на поддержку граждан-избирателей, как законодательная власть, не имеет таких силовых механизмов, как исполнительная власть (роль судебных приставов не так велика, к тому же последние — это аппарат не судов, а министерства юстиции). Сила судебной власти коренится в уважении суда гражданами и должностными лицами, в непререкаемости судебных решений, их неуклонном исполнении.

Противоречиво положение суда и в политическом аспекте. В отличие от законодательной и исполнительной власти, непосредственно участвующих в политике (партийные фракции в парламенте, партийное правительство), при осуществлении судебной власти политическое давление должно быть исключено.

Суд не должен руководствоваться политическими или иными мотивами при рассмотрении конкретного дела. В то же время суд — часть общества, и государственная политика не может не оказывать на него влияние. Особенно это относится к высшим и конституционным судам. Некоторые решения Конституционного Суда РФ (например, о компартии, об отношениях Федерации и ее субъектов и др.) приняты не без влияния политических мотивов. С учетом политических мотивов принимались некоторые решения Верховного Суда РФ в избирательных кампаниях (о регистрации, отказе от регистрации кандидатов, избирательных объединений). Высшего Арбитражного Суда (по делам некоторых особенно крупных акционерных обществ).

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

Своими решениями суд поддерживает и укрепляет существующий порядок, легитимность государственного управления, содействуя тем самым его большему контролю над обществом. Будучи же органом государства, он может противопоставить себя ему и его учреждениям, когда они выходят за

пределы законов, норм, созданных ими же. Тем самым суд ограничивает государство, содействуя развитию демократических начал.

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

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

Все эти задачи суд может выполнять только в условиях его правильной ориентации, соответствия принципов его деятельности общечеловеческим ценностям. Напротив, извращенные формы суда (например, чрезвычайные суды, действующие как органы прямого подавления), неправосудные решения оказывают деструктивное влияние на общество. [8,305-306]

Совокупность всех судов государства, организованных и действующих на единых принципах и связанных между собой отношениями по поводу осуществления правосудия, представляет **судебную систему**. Суды осуществляют судебную власть независимо от чьей бы то ни было воли, подчиняясь только Конституции РФ и закону. Участвующие в осуществлении правосудия судьи, присяжные, народные и арбитражные заседатели, независимы и подчиняются только Конституции РФ и закону.

Правовые основы организации и деятельности судебной системы РФ составляют: Конституция РФ; федеральные конституционные законы — от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (ред. от 05.02.2014), от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с изм. и доп. от 06.08.2014), от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» (ред. от 22.12.2014); от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» (ред. от 12.03.2014); федеральные законы — от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» (ред. от 03.02.2014).; Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (ред. от 06.04.2015).

Единство судебной системы Российской Федерации обеспечивается путем:

- установления судебной системы Российской Федерации Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации»;
- соблюдения всеми федеральными судами и мировыми судьями установленных федеральными законами правил судопроизводства;

- применения всеми судами Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, а также конституций (уставов) и других законов субъектов Российской Федерации;
- признания обязательности исполнения на всей территории Российской Федерации судебных постановлений, вступивших в законную силу;
- законодательного закрепления единства статуса судей;
- финансирования федеральных судов и мировых судей из федерального бюджета.

Система судов до 5 февраля 2014 года делилась на 3 группы:

1. Конституционные суды в РФ:
 - Конституционный суд РФ.
 - Конституционные (уставные) суды субъектов РФ.
2. Суды общей юрисдикции в РФ.
 - Верховный суд РФ
 - Суды субъектов РФ
 - Городские (районные) суды
 - Мировые суды
- 2.1 Система Военных судов РФ в составе судов общей юрисдикции в РФ.
 - Военная коллегия Верховного суда РФ.
 - Военные (флотские) окружные суды РФ.
 - Гарнизонные суды РФ
3. Арбитражные суды в РФ.
 - Высший Арбитражный Суд РФ.
 - Федеральные арбитражные суды округов.
 - Арбитражные суды округов.
 - Арбитражные суды субъектов РФ.

4 февраля 2014 года приняты и подписаны Президентом РФ три федеральных закона (№2-ФКЗ, №3-ФКЗ, №4-ФКЗ) касающихся реформы судебной системы РФ. Кратко рассмотрим основные концептуальные моменты законов.

Федеральный конституционный закон от 05.02.14 г. №2-ФКЗ «О Верховном суде РФ и Прокуратуре РФ» (далее - Закон). В результате внесенной Законом поправки в ст. 126 Конституции РФ *Высший Арбитражный суд РФ (далее – ВАС РФ) упраздняется и в дальнейшем Верховный Суд Российской Федерации (далее - ВС РФ) становится высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных*

формах судебный надзор за деятельностью этих судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики. При этом Закон установил переходный период сроком на шесть месяцев, в течение которого был упразднен ВАС РФ и переданы вновь образованному ВС РФ все вопросы по осуществлению правосудия. Новый состав ВС РФ сформирован в составе 170 судей. Для формирования первоначального состава нового ВС РФ согласно Закону была создана Специальная квалификационная коллегия по отбору кандидатов на должности судей ВС РФ в составе 27 человек, которая в переходный период осуществила отбор и представила Президенту РФ кандидатов для назначения в установленном порядке на должности судей ВС РФ. Затем кандидаты на должности судей сдавали квалификационные экзамены на должность судьи ВС РФ, которые принимала создаваемая в соответствии с Законом Специальная экзаменационная комиссия по приему квалификационных экзаменов, сформированная в составе 11 членов. Отдельным федеральным законом был установлен Порядок формирования Специальной квалификационной коллегии по отбору кандидатов на должности судей ВС РФ и порядок отбора кандидатов на указанные должности, а также порядок избрания членов Специальной экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи ВС РФ и порядок приема этого экзамена.

По Закону Президенту РФ передаются полномочия назначать всех прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним.

В развитие положений Закона №2-ФКЗ принят отдельный федеральный конституционный закон от 05.02.2014 №3-ФЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» (далее – Закон о ВС РФ) которым регулируется порядок формирования ВС РФ, его состав, компетенция и прочие вопросы, связанные с его функционированием и деятельностью. В частности, ВС РФ действует в составе:

- Пленума Верховного суда Российской Федерации;
- Президиума Верховного суда Российской Федерации;
- Апелляционной коллегии ВС РФ;
- Дисциплинарной коллегии ВС РФ;
- Судебной коллегии по административным делам;
- Судебной коллегии по гражданским делам;
- Судебной коллегии по уголовным делам;
- Судебной коллегии по экономическим спорам;
- Судебной коллегии по делам военнослужащих;
- Аппарат Верховного суда РФ.

Председатель ВС РФ назначается на должность Советом Федерации сроком на 6 лет по представлению Президента РФ и при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей.

Место постоянного пребывания ВС РФ - Санкт-Петербург. В Москве будет находиться его представительство.

Также принят федеральный конституционный закон от 05.02.2014 №4-ФЗ «О внесении изменений в федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» (далее – закон №4-ФЗ). Поскольку ранее упомянутым Законом ВАС РФ упраздняется и его полномочия передаются ВС РФ, то соответственно закон №4-ФЗ изменяет ранее действовавшие нормы закона о судебной системе РФ.

К новому составу ВС РФ передаются полномочия высшего судебного органа по гражданским делам, делам по разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам.

С вступлением в силу Федерального конституционного закона от 12.03.2014 N 5-ФКЗ Верховный суд РФ не входит в систему судов общей юрисдикции РФ.

Судебная система РФ включает федеральные суды и суды субъектов РФ. К *федеральным судам* относятся:

Конституционный Суд Российской Федерации;

Верховный Суд Российской Федерации;

верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции;

арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

Система судов субъектов РФ включает конституционные (уставные) суды субъектов и мировые суды, являющиеся судами общей юрисдикции. Деятельность мировых судов регламентируется Федеральными законами от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации», от 29 декабря 1999 г. № 218-ФЗ «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации», региональным законодательством.

Конституционный Суд РФ (далее — КС РФ) — судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Целью формирования КС РФ является защита основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции РФ. КС РФ состоит из 2 палат (10 и 9 судей), персональный состав которых определяется путем жеребьевки сроком на 3 года. Судьи исполняют свои полномочия со дня назначения на должность и

до достижения ими семидесятилетнего возраста.

В соответствии со ст. 125 Конституции РФ и ст. 3 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» к полномочиям КС РФ отнесены;

1) разрешение дел о соответствии Конституции РФ:

- федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ;
- конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ;
- договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ;
- не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;

2) разрешение споров о компетенции:

- между федеральными органами государственной власти;
- между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ;
- между высшими государственными органами субъектов РФ;

3) проверка конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов;

4) толкование Конституции РФ;

5) дача заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления;

6) реализация права законодательной инициативы по вопросам своего ведения;

7) осуществление иных полномочий, предоставляемых ему Конституцией РФ, федеративным договором и федеральными конституционными законами.

Основными *формами работы КС РФ* являются пленарные заседания, в которых обязаны участвовать все судьи, и заседания палат, в которых участвуют судьи, входящие в состав соответствующей палаты. Перечень вопросов, рассматриваемых исключительно в пленарных заседаниях, закреплен ст. 21 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Иные вопросы, составляющие компетенцию КС РФ, рассматриваются в заседаниях палат. Рассмотрение дел и вопросов, принятие по ним решений осуществляются КС РФ коллегиально, а решение принимается судьями, участвовавшими в судебном заседании. Правомочность пленарного заседания составляет не менее 2/3 от общего числа судей, правомочность заседания палаты — не менее 3/4 ее состава. Дела в КС РФ рассматриваются

непрерывно, т.е. до принятия решения по делу, рассматриваемому в пленарном заседании, или до отложения его слушания КС РФ не может рассматривать в пленарном заседании другие дела.

Рассмотрение дел в палатах также осуществляется по принципу непрерывности судебного заседания. Обращение в КС РФ в форме запроса, ходатайства или жалобы, подается в письменной форме и оплачивается *государственной пошлиной*:

- запрос и ходатайство — в размере пятнадцати минимальных размеров оплаты труда;
- жалоба юридического лица — в размере пятнадцати минимальных размеров оплаты труда;
- жалоба гражданина — в размере одного минимального размера оплаты труда.

Учитывая материальное положение гражданина, КС РФ может принять решение об освобождении его от уплаты государственной пошлины либо об уменьшении ее размера. Государственной пошлиной не оплачиваются ходатайства Президента РФ по спорам о компетенции, если он не является стороной спора, запросы судов, запросы о толковании Конституции РФ, запросы о даче заключения о соблюдении установленного порядка импичмента Президенту РФ. По обращению, не принятому к рассмотрению, государственная пошлина возвращается.

Итоговое решение принимается КС РФ в закрытом совещании при участии судей, рассматривающих данное дело, открытым голосованием путем поименного опроса судей. Последним голосует Председатель КС РФ. Принятым считается решение, за которое проголосовало большинство участвовавших в голосовании судей. Решение о толковании Конституции РФ всегда принимается большинством не менее 2/3 от общего числа судей. Судья, не согласный с содержанием итогового решения КС РФ, вправе изложить свою позицию письменно в виде особого мнения. Итоговое решение по существу вопросов, перечисленных в п. 1-4 указанных выше полномочий КС РФ, оформляется постановлением КС РФ. Итоговое решение по существу запроса о соблюдении установленного порядка импичмента Президенту РФ оформляется в виде заключения. Все иные решения, принимаемые в ходе процесса, имеют форму определений.

Немедленно после подписания решения оно провозглашается в полном объеме в открытом заседании. Не позднее чем в недельный срок с этого момента постановления и заключения КС РФ направляются судьям КС РФ, сторонам, Президенту РФ, Совету Федерации, Государственной Думе, Правительству РФ, Уполномоченному по правам человека, Верховному Суду РФ, Высшему Арбитражному Суду РФ, Генеральному прокурору РФ, министру юстиции РФ, а также иным лицам по решению КС РФ. Постановления и заключения КС РФ подлежат незамедлительному опубликованию в официальных изданиях государственных органов, в официальном издании КС РФ — «Вестнике КС РФ».

Таким образом, решения КС РФ окончательны, обжалованию не подлежат, вступают в силу немедленно после провозглашения и обязательны для исполнения на территории РФ. В отношении нормативного акта, признанного КС РФ, не соответствующим Конституции РФ полностью или частично, государственный орган или должностное лицо, его принявшие, обязаны рассмотреть вопрос о принятии нового нормативного акта, который должен содержать положения об отмене нормативного акта, признанного неконституционным полностью, либо о внесении необходимых изменений и (или) дополнений в такой нормативный акт.

Обеспечение деятельности КС РФ возложено на *аппарат КС РФ*, включающий Секретариат КС РФ и иные подразделения. Секретариат КС РФ уполномочен:

- 1) осуществлять организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное, иное обеспечение КС РФ;
- 2) проводить приемы посетителей;
- 3) рассматривать обращения в адрес КС РФ в предварительном порядке и в случаях, когда они не затрагивают вопросов, требующих изучения судьями КС РФ;
- 4) содействовать судьям в подготовке дел и иных вопросов к рассмотрению в заседаниях и на совещаниях;
- 5) изучать и обобщать деятельность государственных органов по обеспечению исполнения решений КС РФ.

За иными подразделениями аппарата КС РФ закреплено материально-техническое и социально-бытовое обеспечение КС РФ.

Система судов общей юрисдикции России

Термин “суды общей юрисдикции” в современном российском законодательстве впервые появился после принятия 12 декабря 1993 года Конституции РФ. В ст. 126 Конституции РФ при определении полномочий Верховного Суда РФ говорится о делах, “подсудных судам общей юрисдикции”. В ведение этих судов передано рассмотрение подавляющего большинства дел, разрешаемых в судебном порядке. Часто их называют “гражданскими”, “гражданскими (общими)” или “общими (гражданскими)” судами.

Высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным делам, подсудным судам общей юрисдикции, является **Верховный Суд РФ** (далее — ВС РФ). В состав ВС РФ входят Председатель, первый заместитель и заместители Председателя, Пленум, Президиум, коллегии ВС (см. выше), Научно-консультативный совет, управления, отделы. В структуре аппарата ВС РФ созданы секретариаты Председателя и первого заместителя Председателя ВС РФ.

Следующим, нижестоящим звеном в системе судов общей юрисдикции являются *верховные суды республик, областные, краевые суды, суды городов федерального значения, автономной области и автономных округов* (далее — верховный суд субъекта РФ). В наименовании судов этого

уровня слово «верховный» используется только в субъектах РФ, являющихся республиками. В компетенцию данных судов входит рассмотрение дел в первой и второй инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам. Данные суды являются вышестоящими для районных судов.

Районные суды как низовое звено в системе федеральных судов общей юрисдикции уполномочены рассматривать дела в качестве суда первой и второй инстанции. Как первая инстанция районный суд рассматривает гражданские и уголовные дела по «остаточному принципу», т.е. рассматривает все дела, кроме тех, которые закреплены за судами иных уровней. Районный суд является вышестоящей судебной инстанцией по отношению к мировым судьям, действующим на территории соответствующего судебного района. Подсудность уголовных дел определена ст. 31 УПК РФ. [4,348-352]

В качестве суда первой инстанции, согласно ст. 23 Гражданского процессуального кодекса РФ, мировой судья рассматривает:

1) дела о выдаче судебного приказа (судебный приказ — постановление, вынесенное судьёй по заявлению кредитора о взыскании денежных сумм или об истребовании движимого имущества от должника);

2) дела о расторжении брака, если между супругами отсутствует спор о детях;

3) дела о разделе между супругами совместно нажитого имущества при цене иска, не превышающей пятидесяти тысяч рублей;

4) иные возникающие из семейно-правовых отношений дела, за исключением дел об оспаривании отцовства (материнства), об установлении отцовства, о лишении родительских прав, об ограничении родительских прав, об усыновлении (удочерении) ребенка, других дел по спорам о детях и дел о признании брака недействительным;

5) дела по имущественным спорам, за исключением дел о наследовании имущества и дел, возникающих из отношений по созданию и использованию результатов интеллектуальной деятельности, при цене иска, не превышающей пятидесяти тысяч рублей;

6) дела об определении порядка пользования имуществом. [4,344]

Мировые суды по статусу являются судами субъектов РФ. В Иркутской области 135 судебных участков мировых судей.

Арбитражные суды РФ

Высший Арбитражный Суд РФ завершил свою деятельность 5 августа 2014 года. В связи с судебной реформой была изменена структура **ВС РФ**, который стал единственным высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, а также по разрешению экономических споров. Функции ВАС РФ перешли к коллегии по экономическим спорам ВС РФ, состоящей из 30 судей.

В целом система арбитражных судов сохранилась. Отличие лишь в том, что возглавляет ее теперь **ВС РФ**, а федеральные арбитражные суды

переименованы в арбитражные суды округов.

Классификация арбитражных судов в России:

1. Арбитражные суды субъектов Российской Федерации — создаются в республиках, краях, областях, городах федерального значения, автономных областях, автономных округах. Дела рассматриваются по первой инстанции, обычно единолично. К полномочиям относятся:

- рассмотрение всех дел, подведомственных арбитражным судам, за исключением дел, отнесённых к компетенции Федеральных арбитражных судов округов и Высшего Арбитражного Суда РФ;
- пересмотр по новым и вновь открывшимся обстоятельствам принятых им и вступивших в законную силу судебных актов;
- изучение и обобщение судебной практики;
- анализ судебной статистики.

В настоящий момент функционирует 84 арбитражных суда субъектов Федерации.

2. Арбитражные апелляционные суды — создаются два суда на один судебный округ. Арбитражный апелляционный суд действует в составе президиума и судебных коллегий. К полномочиям суда относятся проверка в апелляционной инстанции законности и обоснованности судебных актов, не вступивших в законную силу, рассмотренные арбитражными судами первой инстанции субъектов РФ, пересмотр по новым и вновь открывшимся обстоятельствам принятых им самим судебных актов, анализ судебной статистики. Всего в Российской Федерации функционирует 20 апелляционных судов;

3. Арбитражные суды округов — создаются по одному в каждом судебном округе. Округ охватывает несколько субъектов Российской Федерации. Всего таких судов 10. К полномочиям относятся: рассмотрение по первой инстанции дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение решения арбитражного суда в разумный срок, проверка в кассационном порядке законности вступивших в законную силу судебных актов по делам, рассмотренным арбитражными судами первой и апелляционной инстанции, пересмотр по новым и вновь открывшимся обстоятельствам принятых им и вступивших в законную силу судебных актов. АС округа изучает и обобщает судебную практику, анализирует судебную статистику, а также подготавливает предложения по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в данном деле.

4. Суд по интеллектуальным правам — суд по интеллектуальным правам является специализированным арбитражным судом, рассматривающим в пределах своей компетенции дела по спорам, связанным с защитой интеллектуальных прав, в качестве суда первой и кассационной инстанций. [6]

Суд по интеллектуальным правам — суд по интеллектуальным правам является специализированным арбитражным судом, рассматривающим в пределах своей компетенции дела по спорам, связанным с защитой интеллектуальных прав, в качестве суда первой и кассационной инстанций.

21 января 2013 года Суд по интеллектуальным правам был зарегистрирован в качестве юридического лица. Суд по интеллектуальным правам является первым специализированным судом в России.

Работа по организационному обеспечению деятельности арбитражных судов, подбор и подготовка кандидатов в судьи, повышение квалификации судей и работников судов осуществляется ВАС РФ. Соответствующие органы исполнительной власти федерального и регионального уровней обязаны оказывать содействие ВАС РФ и осуществлять материально-техническое снабжение судов, медицинское, жилищное, социально- бытовое обслуживание судей и работников судов, обеспечивать арбитражные суды служебными помещениями. Обеспечение деятельности арбитражного суда, организация прохождения дел, работы по обращению к исполнению судебных актов арбитражного суда, иные организационные полномочия возложены на аппарат арбитражного суда.

Статус и порядок наделения полномочиями судей

Статья 4 Закона РФ № 3132-1 «О статусе судей» устанавливает общие **требования** к кандидатам на должность судьи:

- гражданство РФ;
- высшее юридическое образование;
- отсутствие судимости или прекращение уголовного преследования в отношении кандидата по реабилитирующим основаниям;
- отсутствие гражданства иностранного государства, вида на жительство, иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства;
- отсутствие решения суда о недееспособности или ограниченной дееспособности;
- не состоящий на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств;
- отсутствие заболеваний, препятствующих осуществлению полномочий судьи.

В качестве кандидата на должность судьи не рассматривается лицо:

- подозреваемое или обвиняемое в совершении преступления;
- состоящее в близком родстве или свойстве (супруг / супруга, родители, дети, родные братья и сестры, дедушки, бабушки, внуки, а также родители, дети, родные братья и сестры супругов) с председателем или заместителем председателя того же суда.

Специальные требования, предъявляемые в случае соответствия общим требованиям, установлены для кандидатов на должности судей судов разных уровней. В отношении судей КС РФ:

- возрастной ценз — не моложе 40 лет;
- стаж работы по юридической профессии не менее 15 лет;
- безупречная репутация;
- наличие признанной высокой квалификации в области права.

Возрастной ценз и стаж работы по юридической профессии:

- для судей ВАС РФ и ВС РФ — не моложе 35 лет и не менее 10 лет соответственно;
- для судей верховных судов субъектов РФ, окружных (флотских), арбитражных окружных, арбитражного апелляционных судов — не моложе 30 лет и не менее 7 лет;
- для судей арбитражного суда субъекта РФ, конституционного (уставного) суда субъекта РФ, районного, гарнизонного военного, мирового судов не моложе 25 лет и не менее 5 лет.

Перечень заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи, утверждается решением Совета судей РФ на основании представления федерального органа исполнительной власти в области здравоохранения.

Кандидаты на должность судьи отбираются на конкурсной основе. В течение 10 дней с момента открытия вакансии председатель суда оповещает об этом соответствующую квалификационную коллегию судей. Коллегия в такой же срок сообщает через СМИ об открытии вакансии.

Первый этап конкурса — подача заявления о сдаче квалификационного экзамена. Любой гражданин, соответствующий указанным выше требованиям, вправе сдать экзамен на должность судьи.

Второй этап конкурса — сдача квалификационного экзамена, который принимается экзаменационной комиссией при соответствующей квалификационной коллегии судей. Порядок проведения экзамена, положение об экзаменационной комиссии утверждаются Высшей квалификационной коллегией судей РФ. Квалификационный экзамен сдается однажды, так как его результаты действительны в течение 3 лет после сдачи, а в случае назначения гражданина на должность судьи — в течение всего времени пребывания в должности. После сдачи экзамена гражданин вправе обратиться в квалификационную коллегию судей с заявлением о рекомендации его на вакантную должность судьи.

Третий этап конкурса составляет проверка достоверности документов и сведений, поданных участниками.

Четвертый этап — заседание квалификационной коллегии судей, на котором принимается одно из следующих решений:

- 1) рекомендовать одного или нескольких конкурсантов кандидатом на должность судьи — такое решение направляется в течение 10 дней после его принятия председателю соответствующего суда;
- 2) мотивированный отказ в рекомендации на должность судьи по

каждому кандидату и, как следствие, объявление в СМИ о новом конкурсе.

Решение коллегии может быть обжаловано в судебном порядке.

Председатель суда, получивший решение коллегии о рекомендации кандидата на должность судьи, в случае согласия с ним, в течение 20 дней с момента получения в установленном порядке вносит представление о назначении рекомендуемого лица на должность судьи. Председатель суда вправе не согласиться с решением коллегии и возвратить решение с мотивированным обоснованием причин своего несогласия для повторного рассмотрения в ту же квалификационную коллегию судей. Обжалуемое председателем суда решение коллегии судей повторно рассматривается на заседании, и 2/3 голосов коллегия может подтвердить свое первоначальное решение. В этом случае председатель суда обязан внести представление о назначении рекомендуемого лица на должность судьи в течение 10 дней со дня получения решения.

Представление председателя суда подается председателю Верховного суда РФ, который в срок не позднее 30 дней со дня получения направляет его Президенту РФ. Таким образом, судьи всех федеральных судов, кроме Высших, назначаются на должность Указом Президента РФ в течение двух месяцев со дня получения Президентом необходимых материалов. Впервые избранный судья приносит присягу. Судьи Высших судов назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ в законодательно установленном порядке. Полномочия судей КС РФ не ограничены сроком, но установлен предельный возраст пребывания в должности — 70 лет. Председатели и заместители председателей ВС РФ, а также Конституционного Суда РФ назначаются сроком на 6 лет.

Все судьи в России обладают единым *статусом*:

1. независимы — подчиняются только Конституции РФ и закону;
2. неприкосновенны — не могут быть привлечены к уголовной ответственности иначе как в законодательно установленном порядке;
3. несменяемы — не подлежат переводу на другую должность, в другой суд без их согласия, а полномочия могут быть прекращены или приостановлены только по основаниям и в порядке, установленном законом.

Судья — это государственная должность, поэтому в отношении судей законодательство устанавливает достаточно широкий перечень ограничений и запретов, соблюдение которых способствует поддержанию авторитета судебной власти. Так, судья не вправе:

- принадлежать к политическим партиям, материально поддерживать указанные партии и принимать участие в их политических акциях, иной политической деятельности;
- принимать без разрешения соответствующей квалификационной коллегии судей почетные, специальные (за исключением научных и спортивных) звания, награды, иные знаки отличия иностранных государств, политических партий, иных общественных объединений

и организаций;

- использовать в целях, не связанных с осуществлением полномочий судьи, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные для служебной деятельности и пр.

Жесткая регламентация служебного и внеслужебного поведения судей компенсируется государством обширными *гарантиями*, к которым относятся:

1) правовые — судьи и члены их семей находятся под особой защитой государства. Меры охраны и защиты жизни и имущества судей и членов их семей установлены Федеральным законом от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» вплоть до смены внешности и документов. Судьи вправе хранить и носить служебное огнестрельное оружие;

2) социальные — обязательное государственное страхование жизни, здоровья, имущества судьи (жизнь и здоровье страхуются на сумму его пятнадцатилетней заработной платы); социальные выплаты — так, судья, ставший в результате осуществления профессиональной деятельности инвалидом, кроме назначенных ему пенсий получает ежемесячное возмещение в виде заработной платы занимающего соответствующую должность судьи и пр.; пенсионное обеспечение — в законодательно установленных случаях судья, ушедший в отставку, получает ежемесячное пожизненное содержание, размер которого не может превышать 85% заработной платы занимающего соответствующую должность судьи; медицинское обслуживание, обеспечение лекарственными средствами, санаторно-курортное лечение;

3) материальное обеспечение — заработная плата, включающая многие надбавки (за особые условия труда — 50%, за почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации» — 10% от должностного оклада, пр.). Размеры должностных окладов судей устанавливаются в соответствии с их должностью в процентном отношении к определяемому Федеральным законом должностному окладу Председателя ВС РФ и Председателя ВАС РФ и не могут быть менее 50 % их оклада. Должностной оклад судьи не может быть менее 80% должностного оклада председателя соответствующего суда. В служебных целях судьи обеспечиваются проездными документами на проезд всеми видами транспорта общего пользования (кроме такси) в городском, пригородном и местном сообщении и пр. Нуждающиеся в улучшении жилищных условий судьи обеспечиваются отдельными жилыми помещениями с учетом права судьи на дополнительную жилую площадь в размере 20 кв. метров или в виде отдельной комнаты и пр.

Полномочия судьи не ограничены определенным сроком, за исключением законодательно установленных случаев. Предельный возраст пребывания в должности судьи — 70 лет. Председатели и заместители председателей всех федеральных судов назначаются на 6 лет. Срок

полномочий мирового судьи при первом и последующих назначениях (избраниях) устанавливается законом субъекта РФ и не может превышать 5 лет.

Дисциплинарная ответственность судей наступает в случае совершения дисциплинарного проступка, под которым понимается нарушение норм Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» и положений кодекса судейской этики, утверждаемого Всероссийским съездом судей. Дисциплинарная ответственность в виде дисциплинарного взыскания возлагается на всех судей, за исключением судей КС РФ. Решение о наложении дисциплинарного взыскания принимает соответствующая квалификационная коллегия судей. Формами дисциплинарного взыскания являются:

- предупреждение;
- досрочное прекращение полномочий судьи.

Судья, в течение года после наложения дисциплинарного взыскания не совершивший нового дисциплинарного проступка, считается не привлекавшимся к дисциплинарной ответственности.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 9 ноября 2009 г. № 4-ФКЗ «О дисциплинарном судебном присутствии» с 12 марта 2010 г. в судебной системе России функционировал новый судебный орган — **Дисциплинарное судебное присутствие**. Этот орган рассматривал дела по жалобам на решения Высшей квалификационной коллегии судей РФ и квалификационных коллегий судей субъектов РФ о досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков и обращениям на решения Высшей квалификационной коллегии судей РФ и квалификационных коллегий судей субъектов РФ об отказе в досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков. Дисциплинарное судебное присутствие формировалось из числа судей Верховного Суда РФ (3 члена) и Высшего Арбитражного Суда РФ (3 члена), за исключением Председателей этих судов и их заместителей, а также судей, входящих в состав Высшей квалификационной коллегии судей РФ и в состав Совета судей РФ.

С 6 августа 2014 года Дисциплинарное судебное присутствие было упразднено на основании Федерального конституционного закона от 12.03.2014 N 5-ФКЗ "О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы в связи с принятием Закона РФ о поправке к Конституции РФ "О Верховном Суде РФ и прокуратуре РФ" и признании утратившим силу Федерального конституционного закона "О Дисциплинарном судебном присутствии". Его функции были переданы Дисциплинарной коллегии Верховного Суда РФ.

Судебная инстанция – суд или его структурное подразделение, выполняющие конкретную функцию, связанную с разрешением судебных дел (принятие решения по существу дела, проверка законности и обоснованности такого решения).

В гражданском и уголовном процессе применяются рассмотрение дел по первой инстанции, апелляция (рассмотрение решения суда, не вступившего в законную силу, вышестоящим судом по правилам первой инстанции), кассация (проверка решения суда), пересмотр решения, уже вступившего в законную силу, в порядке надзора по протесту прокурора (практически не применяется).

Судом первой инстанции называют суд уполномоченный принимать решение по существу тех вопросов, которые являются основными для данного дела. По уголовным делам это вопросы о виновности или невиновности подсудимого в совершении преступления и о применении или неприменении уголовного наказания, конкретной его меры. По гражданским делам существо дела обычно составляет вопрос о доказанности или недоказанности предъявленного иска и о тех юридических последствиях, которые должны наступить.

Суд второй (кассационной) инстанции призван проверять законность и обоснованность приговоров и других судебных решений, как правило, *не вступивших в законную силу*. В системе судов общей юрисдикции (гражданских и военных) в этом качестве могут выступать все суды, кроме судов основного звена. В подсистеме арбитражных судов функции кассационных инстанций выполняют федеральные арбитражные суды округов. В гражданских судах общей юрисдикции среднего уровня и ВС РФ образуются коллегии, одной из задач которых является проверка законности и обоснованности не вступивших в законную силу приговоров и иных судебных решений нижестоящих судов. Такую проверку приговоров, вынесенных с участием присяжных заседателей, осуществляет кассационная палата, образуемая в составе Судебной коллегии по уголовным делам ВС РФ.

Широкое признание получил термин "**надзорная инстанция**". В системе гражданских судов общей юрисдикции в таком качестве могут выступать президиумы судов среднего звена, а также коллегии и Президиум ВС РФ. Для военных судов такой инстанцией могут быть суды среднего звена (в их составе президиумов нет) и Военная коллегия ВС РФ, а для арбитражных - Президиум ВАС. Основная задача этих инстанций - проверка законности и обоснованности всех видов судебных решений, *вступивших в законную силу* с соблюдением особого порядка производства - надзорного.

Эти же инстанции проверяют законность и обоснованность вступивших в законную силу приговоров и иных судебных решений по уголовным делам в порядке, который называется производством по вновь открывшимся обстоятельствам. Что касается вступивших в законную силу решений по гражданским (в том числе арбитражным) делам, то их законность и обоснованность по вновь открывшимся обстоятельствам обычно проверяется теми же судами, которые вынесли проверяемые решения.

После принятия ФКЗ РФ от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ "Об арбитражных судах в Российской Федерации" судебной системе РФ вновь

стал известен термин "*апелляционная инстанция*". По закону под ними понимаются суды, уполномоченные повторно и в полном объеме рассматривать дела, по которым *решение еще не вступило в законную силу, а какая-то из сторон не согласна с ним и подала апелляционную жалобу*. В подобных случаях происходит новое разбирательство дела по существу и по его итогам выносится новое решение. Такую функцию могут выполнять арбитражные суды субъектов РФ в отношении решений, вынесенных этими же судами по первой инстанции с 1995 года.

А с 1 января 2012 года вступил в силу Федеральный закон от 09.12.2010 N 353-ФЗ "О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации", регулирующий деятельность апелляционной инстанции в судах общей юрисдикции.

Апелляционная судебная инстанция по гражданским делам – новое звено в российской системе судов общей юрисдикции. Теперь решения всех судов первой инстанции (а не только мировых судей, как было ранее), не вступившие в законную силу, могут быть обжалованы в апелляционном порядке в вышестоящих судах, т.е. решения мировых судей - в районном суде, районных судов - в верховном суде республики, краевом, областном или другом равном им суде, решения этих судов - в судебных коллегиях Верховного Суда РФ, решения Верховного Суда РФ, принятые по первой инстанции - в Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ.

В соответствии со статьей 327 ГПК РФ, суд апелляционной инстанции коллегиально повторно рассматривает дело в судебном заседании по правилам производства в суде первой инстанции. В частности, суд второй (апелляционной) инстанции теперь вправе непосредственно исследовать доказательства по делу, если сторона была лишена возможности предоставить их в суд первой инстанции.

Из полномочий суда второй инстанции (т.е. апелляционной инстанции) исключена возможность передачи дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции. Суд апелляционной инстанции имеет право оставить решение суда первой инстанции без изменения, апелляционные жалобу, представление без удовлетворения; отменить или изменить решение суда первой инстанции полностью или в части и принять по делу новое решение; отменить решение суда первой инстанции полностью или в части и прекратить производство по делу либо оставить заявление без рассмотрения полностью или в части; оставить апелляционные жалобу, представление без рассмотрения по существу, если жалоба, представление поданы по истечении срока апелляционного обжалования и не решен вопрос о восстановлении этого срока.

Решение суда апелляционной инстанции выносится в виде определения, которое вступает в законную силу со дня его принятия.

В кассационной инстанции будут рассматриваться жалобы и представления на судебные постановления, вступившие в законную силу, при условии, что были исчерпаны иные способы обжалования судебного

постановления до дня вступления его в законную силу. В порядке надзора вступившие в силу судебные постановления будут рассматриваться только Президиумом Верховного Суда РФ в случае, если Верховный Суд РФ рассматривал эти дела в качестве суда апелляционной инстанции, в т.ч. в отношении дел, которые этот суд рассматривал и в качестве суда первой инстанции. В качестве надзорной инстанции Президиум Верховного Суда РФ будет рассматривать также кассационные определения судебных коллегий Верховного Суда РФ - коллегий по административным и гражданским делам и военной коллегии.

Необходимо отметить, что в связи с вступлением в силу Федерального закона N 353-ФЗ с 1 января 2012 года изменяются порядок и сроки обжалования решений и определений суда первой инстанции, не вступивших в законную силу. Сроки на подачу апелляционной жалобы и представления увеличены с 10 дней до 1 месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме, а частной жалобы на определение - до 15 дней со дня вынесения определения.

С 1 января 2012 года апелляция применяется по всем гражданским делам. В уголовных процессах апелляция введена с 2013 года. С введением апелляции упраздняется надзор в республиканских, краевых и областных судах. Такая инстанция останется только в президиуме Верховного суда.

Вышестоящей инстанцией или вышестоящим судом обычно называют суды или их структурные подразделения, занимающие более высокую ступень. Как отмечено в ФКЗ РФ от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации", "суды, рассматривающие дела в апелляционном или кассационном порядке, считаются вышестоящими по отношению к судам первой инстанции. Суды, рассматривающие дела в порядке надзора, считаются вышестоящими по отношению к судам, принимавшим ранее решения по делу".

Вопросы для самостоятельной подготовки к семинарскому занятию по теме:

1. Нарисуйте в Word схему системы судов РФ. Красным цветом отметьте суды РФ, синим – субъектов РФ.
2. На официальном сайте Конституционного суда РФ ознакомьтесь с персональным составом суда. Может ли гражданин обратиться в Конституционный суд РФ? Если да, то по какому поводу?
3. Что такое особое мнение судей конституционного суда? Приведите примеры.
4. Нарисовать в Word подробную схему системы судов общей юрисдикции со структурой Верховного суда РФ.
5. Какие суды общей юрисдикции действуют в Иркутской области?
6. По какому принципу определяется количество мировых судей в субъекте?
7. В чем заключается специфика военных судов?

8. Есть ли в РФ специализированные суды? Если есть, то какие?
9. Суды присяжных в российской судебной системе. Как они формируются, кто может стать присяжным заседателем? Какие дела рассматриваются с участием присяжных заседателей?
10. Смертная казнь в России: за или против? История моратория на смертную казнь в РФ.
11. Раскройте роль органов судейского самоуправления в жизни судейских сообществ.
12. Арбитражные суды каких уровней расположены в Иркутске на набережной Гагарина и ул. Чкалова?

Рекомендуемые источники:

1. Верховный Суд Российской Федерации // Официальный сайт [Электронный ресурс] – URL: <http://www.supcourt.ru/>(дата обращения: 08.04.2015).
2. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации // Официальный сайт [Электронный ресурс] – URL: <http://www.arbitr.ru/> (дата обращения: 08.04.2015).
3. Государственная автоматизированная система РФ «Правосудие:// Иркутский областной суд // Официальный сайт <http://oblsud.irk.sudrf.ru/> (дата обращения: 08.04.2015).
4. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие / С.Ю. Наумов, Н.С. Гегедюш, М.М. Мокеев, А.А. Подсумкова – М.: Издательско-торговая корпорация "Дашков и Ко", 2012. – 556 с.
5. Конституционный Суд Российской Федерации // Официальный сайт [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.ksrf.ru/> (дата обращения: 08.04.2015).
6. Структура арбитражной системы Российской Федерации // [Электронный ресурс]. – URL: http://amuras.arbitr.ru/about/arb_syst (дата обращения: 08.04.2015).
7. Суд по интеллектуальным правам // Официальный сайт [Электронный ресурс]. – URL: <http://ipc.arbitr.ru/>(дата обращения: 08.04.2015).
8. Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа// Официальный сайт [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.fasvso.arbitr.ru/>(дата обращения: 08.04.2015).
9. Чиркин, В.Е. Система государственного и муниципального управления: учебник/ В. Е. Чиркин. – 4-е изд., пересмотр. – М.: Норма, 2009. – 432 с.

Глава 7. Иные органы государственной власти

Государственными органами особой компетенции являются: Прокуратура РФ, Счетная палата РФ, Центральный банк РФ, Центральная избирательная комиссия РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ.

Прокуратура РФ — единая федеральная централизованная система

органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ. *Правовые основы* деятельности составляют: Конституция РФ, Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», действующее законодательство РФ. Целью деятельности органов прокурорского надзора выступают обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, и охраняемых законом интересов общества и государства.

Законодательно установленные *функции прокуратуры РФ* можно разделить на надзорные и иные функции. Надзорные функции делятся на надзор за исполнением законов и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Осуществляя надзорные функции, Прокуратура РФ надзирает за деятельностью всех органов государственной власти и местного самоуправления и их должностных лиц, органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов. Иными функциями Прокуратуры РФ являются уголовное преследование, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участие в рассмотрении дел судами, опротестование противоречащих закону решений, приговоров, определений и постановлений судов, участие в правотворческой деятельности. Генеральная прокуратура РФ выпускает специальное издание.

Систему прокуратуры РФ образуют: Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и специализированные прокуратуры, научные и образовательные учреждения, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и специализированные прокуратуры.

Генеральный прокурор РФ (далее — Генпрокурор) назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации большинством голосов от общего числа членов по представлению Президента РФ. Срок полномочий — 5 лет. Сообщение о назначении Генпрокурора на должность и об освобождении его от должности публикуется в печати.

Генпрокурор РФ имеет первого заместителя и заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Советом Федерации по представлению Генпрокурора. Денежное вознаграждение Генпрокурору устанавливает Президент РФ. Должностные оклады прокурорским работникам устанавливает Правительство РФ по представлению Генпрокурора в процентном отношении к должностному окладу первого заместителя Генпрокурора, который составляет 80% должностного оклада Председателя Верховного Суда РФ.

На правах структурного подразделения в Генпрокуратуре РФ образуется *Главная военная прокуратура*, возглавляемая заместителем

Генпрокурора РФ — Главным военным прокурором. В систему органов военной прокуратуры входят военные прокуратуры военных округов, флотов, Ракетных войск стратегического назначения, Федеральной пограничной службы РФ, Московская городская военная прокуратура и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов РФ, военные прокуратуры объединений, соединений, гарнизонов и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам городов и районов. Рассмотрением вопросов, связанных с организацией и деятельностью органов прокуратуры, занимается **научно-консультативный совет**, положение о котором утверждается Генпрокурором. Порядок образования, реорганизации и ликвидации органов и учреждений прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются Генпрокурором.

Генпрокурор назначает на должность и освобождает от должности:

1. прокуроров городов и районов, приравненных к ним прокуроров; — прокуроров специализированных прокуратур;
2. директоров (ректоров) научных и образовательных учреждений системы прокуратуры РФ и их заместителей.

Федеральным законом от 22.12.2014 N 427-ФЗ исключительное право назначения руководителя надзорного органа субъекта РФ (Прокурора субъекта РФ) принадлежит Президенту РФ - гаранту Конституции. При этом каждые пять лет главы надзорных ведомств должны проходить обязательную перееаттестацию.

Представляет кандидатуры для утверждения и увольнения генеральный прокурор страны (ранее он самостоятельно принимал такие решения). Нормативный акт оставляет генпрокурору право назначать лишь районных и городских прокуроров. В документе четко описываются требования к кандидатам на должность прокурора субъекта. В частности, им может быть человек не моложе 30 лет и имеющий опыт работы в органах прокуратуры не менее семи лет.

Сообщения о назначении прокуроров на должность и об освобождении их от должности публикуются в печати. В органах прокуратуры в пределах их компетенции разрешаются заявления, жалобы, иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов. Обращение в прокуратуру и наличие решения, принятого прокурором, не препятствует обращению лица за защитой своих прав в суд. [2,364-370]

Акты прокурорского надзора (прокурорского реагирования).

Различаются четыре вида актов реагирования прокурора при осуществлении надзора: постановление, протест, представление, предостережение.

Постановление — это акт о возбуждении производства об административном правонарушении в отношении должностного лица, нарушившего закон. Исходя из характера правонарушения, прокурор самостоятельно принимает решение.

Протест приносится на противоречащий закону правовой акт в орган

либо к должностному лицу, который издал этот акт. Протест может быть принесен также в суд, если прокурор считает незаконным или необоснованным решение суда. Протест подлежит обязательному рассмотрению, о результатах которого незамедлительно (не позднее чем в десятидневный срок) сообщается прокурору в письменной форме.

Представление — это обращение прокурора к органу или должностному лицу об устранении допущенных нарушений закона. Оно подлежит безотлагательному рассмотрению. При этом коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений, их причин. О результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме. В случае принятия Правительством РФ постановления, противоречащего Конституции РФ и законам, представление не вносится, но Генеральный прокурор информирует об этом Президента РФ.

Предостережение о недопустимости нарушения закона возможно при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях. В этом случае прокурор или его заместитель объявляет в письменной форме должностным лицам предостережение. При неисполнении требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности. [11, 324-325]

Служба в органах и учреждениях прокуратуры является видом федеральной государственной службы. Прокурорские работники являются государственными служащими государственной службы РФ, исполняющими обязанности по государственной должности федеральной государственной службы с учетом требований Федерального закона от 17 января 1992 г. «О Прокуратуре Российской Федерации». Трудовые отношения работников органов и учреждений прокуратуры регулируются трудовым законодательством РФ. Порядок прохождения службы военными прокурорами регулируется также федеральными законами от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» и от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

Для кандидатов на должности прокуроров законодательно установлены специальные требования: гражданство РФ; высшее юридическое образование, полученное в образовательном учреждении высшего профессионального образования, имеющем государственную аккредитацию; обладание необходимыми профессиональными и моральными качествами; способность по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности. Кроме того, есть возрастной ценз и требования по стажу работы в должности прокурора или следователя в органах прокуратуры: для прокуроров города, района, приравненных к ним прокуроров не моложе 25 лет и не менее 3 лет соответственно, прокуроров субъектов РФ, приравненных к ним прокуроров — не моложе 30 лет и не менее 5 лет.

Перечень ограничений при поступлении на службу в органах и учреждениях прокуратуры установлен ст. 40.1, запреты, ограничения при прохождении службы — ст. 40.2 Закона «О прокуратуре Российской Федерации». Предельный возраст нахождения гражданина на службе в органах и учреждениях прокуратуры, за исключением научных, и педагогических работников — 65 лет. В силу своего статуса прокуроры и следователи и их близкие родственники находятся под особой защитой государства. Порядок и условия осуществления государственной защиты прокуроров и следователей определяются Федеральным законом от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов», а также иными нормативными правовыми актами РФ.

1. надзор за исполнением Конституции и законов, действующих на территории РФ, соблюдение прав и свобод человека и гражданина представительными (законодательными) и исполнительными органами власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами контроля и их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых этими органами и должностными лицами правовых актов;
2. надзор за исполнением законов должностными лицами территориальных органов и служб Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы безопасности РФ, Федеральной таможенной службы, Министерства юстиции РФ, Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий при производстве предварительного следствия, дознания, осуществлении ОРД, а также при исполнении наказания и применении назначаемых судом мер принудительного характера в местах содержания задержанных и заключенных под стражу;
3. надзор за исполнением законов при реализации судебными приставами органов Министерства юстиции РФ своих функций, связанных с защитой установленного порядка осуществления государственной власти и управления, а также конституционных прав и законных интересов граждан и организаций;
4. уголовное преследование по уголовным делам в соответствии с полномочиями, установленными УПК.

Счетная палата РФ — постоянно действующий орган государственного финансового контроля, образуемый Федеральным Собранием и подотчетный ему.

Правовые основы деятельности составляют Конституция РФ, Федеральный закон от 05.04.2013 N 41-ФЗ (ред. от 04.11.2014) "О Счетной палате Российской Федерации", другие действующие законы.

Задачи и функции, возложенные действующим законодательством на

Счетную палату, делают ее одним из ключевых элементов системы общественного контроля за расходованием национальных ресурсов, а также инструментом согласования краткосрочных социально-экономических решений, дающих «быстрый эффект», с долгосрочными интересами общества и стратегическими целями общественного развития. Этим определяется миссия Счетной палаты и стратегия ее деятельности.

Миссия Счетной палаты – контроль управления и распоряжения государственными ресурсами в целях создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Законом 2013 года значительно расширены полномочия Счетной палаты. Она, в частности, будет готовить предложения по формированию системы ключевых национальных показателей, определяющих уровень и качество социально-экономического развития России, заниматься аудитом в сфере госзакупок, анализировать эффективность внутреннего аудита объектов внешнего государственного контроля. Кроме того, ведомству предоставлены полномочия по обеспечению мер по противодействию коррупции.

Председатель Счетной палаты назначается на должность Государственной Думой сроком на шесть лет по представлению Президента Российской Федерации. Заместитель Председателя Счетной палаты назначается на должность Советом Федерации сроком на шесть лет по представлению Президента Российской Федерации. Совет Федерации и Государственная Дума назначают по шесть аудиторов Счетной палаты сроком на шесть лет по представлению Президента Российской Федерации.

Одно и то же лицо не может занимать указанные должности более двух сроков подряд.

Выбор кандидата на руководящие должности Счетной палаты осуществляется с учетом того, что Председатель палаты и его заместитель не могут состоять в родственных отношениях с Президентом РФ, спикерами палат парламента РФ, Председателем Правительства РФ, Руководителем Администрации Президента РФ, Генпрокурором РФ, Председателем КС РФ, Председателем ВС РФ, быть депутатом Государственной Думы, членом Правительства РФ, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельностью.

Аудиторы Счетной палаты — должностные лица, возглавляющие конкретные направления деятельности палаты, охватывающие комплекс, группу или совокупность ряда доходных или расходных статей федерального бюджета, объединенных единством назначения. Содержание направлений деятельности, возглавляемых одним из аудиторов Счетной палаты, устанавливает Коллегия палаты. К кандидатам на должность аудитора Счетной палаты предъявляются следующие требования:

- гражданство РФ;
- отсутствие гражданства иного государства либо вида на жительство, либо иного документа, подтверждающего право на постоянное

проживание гражданина РФ на территории иностранного государства;

- высшее образование;
- опыт профессиональной деятельности в области государственного контроля, экономики, финансов.

Аналогичные требования предъявляются к кандидатам на должности Председателя и заместителя Председателя Счетной палаты РФ.

Коллегия Счетной палаты образуется для рассмотрения вопросов планирования и организации работы палаты, методологии контрольно-ревизионной деятельности, отчетов и информационных сообщений, направляемых палатам парламента. Коллегия состоит из Председателя палаты, заместителя Председателя, аудиторов палаты и руководителя аппарата Счетной палаты с правом совещательного голоса. По совместному предложению Председателя и его заместителя Коллегия вправе принять Регламент Счетной палаты, утвердить содержание направлений деятельности, возглавляемых аудиторами Счетной палаты.

Инспекторы Счетной палаты и иные штатные сотрудники составляют **Аппарат Счетной палаты**. В служебные обязанности инспекторов палаты входят непосредственная организация и проведение контроля в пределах компетенции Счетной палаты.

Члены Счетной палаты занимают государственные должности, поэтому законодательно им гарантируется определенный правовой статус. В соответствии со ст. 29 Закона «О Счетной палате Российской Федерации» Председатель, Заместитель и аудиторы Счетной палаты не могут быть задержаны, арестованы, привлечены к уголовной ответственности без согласия назначившей их палаты парламента, а уголовное дело в их отношении вправе возбудить только Председатель Следственного комитета. При исполнении служебных обязанностей инспектор палаты не может быть привлечен к уголовной ответственности без согласия Коллегии палаты.

Роспуск Государственной Думы не является основанием для приостановления деятельности Счетной палаты. Решением соответствующей палаты парламента Председатель, заместитель и аудиторы Счетной палаты досрочно освобождаются от должности только в случаях:

- 1) нарушения ими законодательства РФ или совершения злоупотреблений по службе, если за такое решение проголосует большинство от общего числа соответственно членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы;
- 2) личного заявления об отставке;
- 3) признания их недееспособными вступившим в законную силу решением суда;
- 4) достижения ими возраста 65 лет.

Председатель, заместитель и аудиторы Счетной палаты могут быть досрочно освобождены от должности решением той палаты Федерального Собрания, которая их назначила, в случае формирования палаты

Федерального Собрания нового созыва. При этом решение о досрочном прекращении полномочий Председателя, заместителя и аудиторов Счетной палаты может быть принято соответствующей палатой Федерального Собрания не ранее чем через шесть месяцев после начала работы Государственной Думы нового созыва, если за такое решение проголосует большинство от общего числа соответственно членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

Сотрудникам Счетной палаты предоставлены государственные гарантии материального и социального обеспечения. Так, Председателю Счетной палаты устанавливаются ежемесячный оклад и надбавки к нему в размере должностного оклада Первого заместителя Председателя Правительства РФ и надбавок к этому окладу. Заместителю Председателя Счетной палаты устанавливаются ежемесячный оклад и надбавки к нему в размере должностного оклада заместителя Председателя Правительства РФ и надбавок к этому окладу. Аудитору устанавливаются ежемесячный оклад и надбавки к нему в размере должностного оклада федерального министра и надбавок к этому окладу. Должностные оклады инспекторов Счетной палаты устанавливаются на 20% выше соответствующих окладов работников Аппарата Правительства РФ. Кроме того, на сотрудников Счетной палаты распространяется порядок медицинского, санаторно-курортного, бытового и транспортного обслуживания, установленный для работников Аппарата Правительства РФ.

Виды деятельности Счетной палаты

Счетная палата осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную, иные виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов. Работа палаты строится на основе годовых и текущих планов и программ. Для осуществления планирования Счетная палата разрабатывает технико-экономические нормативы, контрольные и ревизионные стандарты, методические указания. В планы и программы работы палаты обязательно включаются: поручения Совета Федерации, Государственной Думы; обращения не менее 1/5 от общего числа депутатов или сенаторов; а также рассматриваются при формировании запросы Президента РФ, комитетов и комиссий палат парламента, депутатов и сенаторов, Правительства РФ, органов государственной власти субъектов РФ. Проект годового плана рассматривается и утверждается Коллегией Счетной палаты. На основании постановлений палат парламента, по обращению не менее 1/5 от общего числа депутатов или сенаторов, на основании решения Коллегии Счетной палаты проводятся внеплановые контрольные мероприятия. По итогам осуществления комплексных ревизий и тематических проверок по месту расположения проверяемых объектов определяются своевременность и полнота взаимных платежей этих объектов и федерального бюджета.

Собственно, ***контрольные полномочия*** Счетной палаты связаны с

контролем:

1) за состоянием государственного внутреннего и внешнего долга России и за использованием кредитных ресурсов, получаемых Правительством РФ от иностранных государств и финансовых организаций;

2) за поступлениями в федеральный бюджет средств, полученных от распоряжения государственным имуществом (в том числе его приватизации, продажи) и от управления объектами федеральной собственности;

3) за банковской системой в части обслуживания ею федерального бюджета и деятельностью Центрального банка РФ по обслуживанию государственного долга РФ;

4) эффективности размещения централизованных финансовых ресурсов, выдаваемых на возвратной основе;

5) предоставления государственных кредитов и средств на безвозмездной основе иностранным государствам и международным организациям;

6) формирования и эффективности использования средств федеральных внебюджетных фондов и валютных средств, находящихся в ведении Правительства РФ.

Счетная палата наделена правом проведения *экспертиз и дачи заключений* по:

1) проекту федерального бюджета, обоснованности его доходных и расходных статей, размерам государственного внутреннего и внешнего долга и дефицита федерального бюджета;

2) проблемам бюджетно-финансовой политики и совершенствования бюджетного процесса в России;

3) проектам законодательных и иных нормативных правовых актов по бюджетно-финансовым вопросам, вносимых на рассмотрение Государственной Думы;

4) проектам международных договоров России, влекущих правовые последствия для федерального бюджета;

5) проектам программ, на финансирование которых используются средства федерального бюджета.

В пределах своей компетенции Счетная палата взаимодействует с иными государственными контрольными органами: контрольными органами Президента РФ и Правительства РФ, ФСБ РФ, СВР РФ, правоохранительными органами, контрольными органами субъектов РФ, ЦБ РФ, контрольно-ревизионного управления ЦБ РФ, Минфина РФ и его контрольно-ревизионного управления, налоговыми органами и иными государственными контрольными органами, органами внутриведомственного контроля. Перечисленные органы обязаны предоставлять информацию о результатах проводимых проверок и ревизий по запросам Счетной палаты. По итогам контрольных мероприятий счетная палата выносит представления и предписания.

Представления Счетной палаты направляются органам

государственной власти, руководителям проверяемых предприятий, учреждений и организаций для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации и бесхозяйственности. Представление подлежит обязательному рассмотрению в указанный срок или в течение 20 дней со дня его получения. Счетная палата незамедлительно уведомляется о принятом решении и мерах по его реализации.

Предписания Счетной палаты выносятся при выявлении на проверяемых объектах нарушений в хозяйственной, финансовой, коммерческой и иной деятельности, наносящих государству прямой непосредственный ущерб и требующих в связи с этим безотлагательного пресечения, в случаях умышленного или систематического несоблюдения порядка и сроков рассмотрения представлений Счетной палаты, создания препятствий для проведения контрольных мероприятий.

Предписания счетной палаты членам Правительства РФ, руководителям ФОИВ и органам исполнительной власти субъектов РФ принимаются Коллегией палаты. В случаях неоднократного неисполнения или ненадлежащего исполнения предписаний Коллегия палаты по согласованию с Государственной Думой вправе принять решение о приостановлении всех видов финансовых платежей и расчетных операций по счетам проверяемых предприятий, организаций и учреждений. Отменить предписание или внести в него изменения вправе Коллегия Счетной палаты. Предписание может быть обжаловано в судебном порядке.

Счетная палата подотчетна Федеральному Собранию и направляет его палатам ежегодный отчет о работе, который подлежит опубликованию, а также ежеквартально представляет федеральному Собранию оперативный отчет о ходе исполнения федерального бюджета. Счетная палата обязана регулярно предоставлять информацию о своей деятельности СМИ, издает ежемесячный бюллетень. [2,370-377]

Контрольно-счетная палата Иркутской области (далее КСП ИО) является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля, образуемым Законодательным Собранием Иркутской области. Контрольно-счетная палата подотчетна Законодательному Собранию. Контрольно-счетная палата является государственным органом Иркутской области, обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать и бланки с изображением Герба Иркутской области и со своим наименованием. Местонахождение Контрольно-счетной палаты - город Иркутск.

КСП ИО образуется в составе Председателя КСП, заместителя председателя КСП, семи аудиторов КСП и аппарата КСП, все они назначаются на должность Законодательным Собранием сроком на пять лет. Требования: граждане РФ, имеющие опыт работы в области государственного, муниципального управления, государственного,

муниципального контроля (аудита), экономики, финансов, юриспруденции не менее пяти лет.

Штатная численность КСП устанавливается постановлением Законодательного Собрания по предложению председателя КСП в количестве не более 44 человек.

Предложения о кандидатурах на должность председателя КСП вносятся в Законодательное Собрание председателем Законодательного Собрания Иркутской области, группой депутатов Законодательного Собрания численностью не менее одной трети от установленного Уставом Иркутской области числа депутатов Законодательного Собрания, Губернатором Иркутской области. Предложения о кандидатурах на должность заместителя председателя Контрольно-счетной палаты вносятся в Законодательное Собрание комиссией по контрольной деятельности Законодательного Собрания по согласованию с председателем КСП. Предложения о кандидатурах на должности аудиторов Контрольно-счетной палаты вносятся в Законодательное Собрание постоянными комитетами и постоянными комиссиями Законодательного Собрания. Количество кандидатур, предложенных одним постоянным комитетом, одной постоянной комиссией, не должно превышать количества вакансий.

Полномочия Контрольно-счетной палаты

Полномочия КСП определяются Федеральным законом от 7 февраля 2011 года N 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (ред. от 04.03.2014), Бюджетным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами. Дополнительно к полномочиям, установленным федеральным законодательством, Контрольно-счетная палата осуществляет следующие полномочия:

1) по итогам проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий готовит предложения по совершенствованию законодательства Иркутской области в пределах полномочий Контрольно-счетной палаты и вносит их на рассмотрение Законодательного Собрания;

2) осуществляет контроль за ходом и итогами реализации Программы социально-экономического развития Иркутской области, долгосрочных целевых программ Иркутской области, ведомственных программ Иркутской области;

3) разрабатывает методические пособия по проведению контрольных мероприятий, по совершенствованию внешнего государственного финансового контроля. (см. Закон Иркутской области от 07.07.2011 N 55-ОЗ (ред. от 11.12.2014) "О Контрольно-счетной палате Иркутской области" (принят Постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 29.06.2011 N 34/20-ЗС)).

Подготовленные и рассмотренные коллегией КСП отчеты и заключения по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий направляются в Законодательное Собрание, Губернатору

области, и, при необходимости, в правоохранительные органы. Как правило, отчеты и заключения палаты рассматриваются в комитетах и комиссиях Законодательного Собрания, по ним принимаются соответствующие решения. Большая работа по исполнению рекомендаций КСП проводится Правительством области и ее структурными подразделениями. В целом, за пятнадцатилетний период деятельности, аудиторами и специалистами КСП проведены сотни контрольных мероприятий, выявлены многочисленные факты нарушений бюджетного законодательства, неправомερных действий должностных лиц по использованию бюджетных средств и областной собственности, в областную казну возвращены по итогам проверок сотни млн. рублей. Кроме того, проводится большая экспертно-аналитическая работа, которая оказывает заметное влияние на совершенствование бюджетного и налогового законодательства, формирование бюджетной и налоговой политики области. [4]

Центральный банк РФ, или Банк России

Банк России выступает как особый публично-правовой институт, обладающий исключительным правом денежной эмиссии и организации денежного обращения. Он не является органом государственной власти, вместе с тем его полномочия по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения. Является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба РФ и своим наименованием.

Правовые основы деятельности составляют Конституция РФ, Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (ред. от 29.12.2014), иные действующие законы. Получение прибыли не является целью деятельности ЦБ РФ. Средства федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов хранятся в Банке России, если иное не установлено федеральными законами. ЦБ РФ осуществляет операции с указанными средствами, средствами бюджетов субъектов РФ, средствами местных бюджетов, операции по обслуживанию государственного долга России и операции с золотовалютными резервами без взимания комиссионного вознаграждения.

Целями деятельности Банка России установлены:

- 1) защита и обеспечение устойчивости рубля;
- 2) развитие и укрепление банковской системы России;
- 3) обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы.

Уставный капитал в размере 3 млрд руб., иное имущество Банка России являются федеральной собственностью. К функциям ЦБ РФ отнесены:

- 1) разработка и реализация совместно с Правительством РФ государственной монетарной (денежно-кредитной) политики;
- 2) монопольное осуществление эмиссии наличных денег и организация наличного денежного обращения;

- 3) утверждение графического обозначения рубля в виде знака;
- 4) установление правил осуществления расчетов и проведения банковских операций в России;
- 5) обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ;
- 6) управление золотовалютными резервами Банка России;
- 7) принятие решения о государственной регистрации кредитных организаций, выдача кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, приостановление их действия и отзыв;
- 8) банковский надзор;
- 9) организация и осуществление валютного регулирования и валютного контроля в соответствии с законодательством РФ;
- 10) установление правил бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы РФ;
- 11) установление и публикация официальных курсов иностранных валют по отношению к рублю;
- 12) проведение анализа и прогнозирование состояния экономики РФ в целом и по регионам, прежде всего денежно-кредитных, валютно-финансовых и ценовых отношений, публикует соответствующие материалы и статистические данные;
- 13) выполняет иные функции в соответствии с федеральными законами.

Структура ЦБ РФ

Председателя ЦБ РФ по представлению Президента РФ назначает на должность и освобождает от должности Государственная Дума (большинством голосов от общего числа депутатов Думы). Срок полномочий — 4 года. Одно и то же лицо не может быть Председателем ЦБ РФ более 3 сроков подряд. Коллегиальным органом ЦБ РФ является ***Национальный банковский совет*** (далее — НБС). В его состав входят Председатель ЦБ РФ и 11 членов, из которых 2 направляются Советом Федерации, 3 — Государственной Думой, 3 — Президентом РФ, 3 — Правительством РФ. Эта деятельность не оплачивается, так как члены НБС, за исключением Председателя ЦБ РФ, не работают в ЦБ РФ на постоянной основе. Государственный орган, направивший представителя в НБС, вправе его отозвать.

Председатель НБС и его заместитель избираются из состава НБС большинством голосов. НБС заседает не реже 1 раза в 3 месяца при кворуме в 7 человек, решения принимаются большинством голосов от присутствующих членов НБС. К вопросам ведения НБС отнесены: рассмотрение проекта основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики; решение вопросов, связанных с участием Банка России в капиталах кредитных организаций; назначение главного аудитора Банка России и рассмотрение его докладов;

утверждение по предложению Совета директоров правил бухгалтерского учета и отчетности для Банка России и пр.

В структуре ЦБ РФ формируется и функционирует *Совет Директоров* (далее — СД), в состав которого входят Председатель ЦБ РФ и 11 членов Совета директоров, назначаемых Государственной Думой по представлению Председателя ЦБ РФ, согласованному с Президентом РФ, сроком на 4 года. Члены Совета директоров работают на постоянной основе в ЦБ РФ и замещают государственные должности. Для членов СД и лиц, замещающих должности, утвержденные СД, установлен перечень ограничений и запретов (например, не могут состоять в политических партиях, занимать должности в религиозных организациях, пр.).

Банк России — это единая централизованная система с вертикальной структурой управления, которую образуют центральный аппарат, территориальные учреждения, расчетно-кассовые центры, вычислительные центры, полевые учреждения, учебные заведения и другие организации, в том числе подразделения безопасности и Российское объединение инкассации.

Функции СД многоплановы, например:

1) во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики и основные направления единой государственной денежно-кредитной политики и представляет эти документы для рассмотрения в Национальный банковский совет, а также Президенту РФ, в Правительство РФ и Государственную Думу, обеспечивает выполнение основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики;

2) утверждает годовую финансовую отчетность Банка России и отчет о деятельности ЦБ РФ;

3) принимает решение о создании, реорганизации, ликвидации организаций Банка России, об изменении процентных ставок ЦБ РФ и многое другое.

Решение СД по ряду вопросов, установленных ст. 18 Закона «О Банке России», подлежит обязательному официальному опубликованию в официальном издании Банка России — «Вестнике Банка России» в течение 10 дней со дня принятия этих решений.

Банк России подотчетен Государственной Думе и ежегодно не позднее 15 мая года, следующего за отчетным, представляет в Думу годовой отчет Банка России. Государственная Дума направляет годовой отчет Банка России Президенту РФ и на заключение в Правительство РФ. Государственная Дума рассматривает годовой отчет Банка России в срок до 1 июля года, следующего за отчетным, принимает по нему решение. Годовой отчет Банка России публикуется не позднее 15 июля года, следующего за отчетным. Кроме того, Банк России ежемесячно обязан публиковать свой баланс, данные о денежном обращении, включая динамику и структуру денежной массы, обобщенные данные об операциях Банка России.

В качестве банкира правительства Центральный банк выступает как его кассир и кредитор, в нем открыты счета правительства и правительственных ведомств. Центральный банк осуществляет кассовое исполнение государственного бюджета, реализует государственные ценные бумаги. Доходы правительства, поступившие от налогов и займов, зачисляются на беспроцентный счет казначейства (министерства финансов) в ЦБ, с которого покрываются все правительственные расходы.

Государственная Дума взаимодействует с ЦБ РФ по многим направлениям, в том числе проводит парламентские слушания о деятельности Банка России с участием его представителей, заслушивает доклады Председателя ЦБ РФ о деятельности Банка России, пр. После утверждения годовой финансовой отчетности Банка России Советом директоров Банк России перечисляет в федеральный бюджет 75% фактически полученной им по итогам года прибыли, остающейся после уплаты налогов и сборов в соответствии с Налоговым кодексом РФ. Оставшаяся прибыль Банка России направляется Советом директоров в резервы и фонды различного назначения. [2,378-382]

Центральный банк не имеет дела непосредственно с предпринимателями и населением. Кредитовать население расчетно-кассовые центры Банка России могут только в той местности, где не имеется никаких филиалов и отделов коммерческих банков. Его главной клиентурой являются коммерческие банки, выступающие как бы посредниками между экономикой и ЦБ. Последний хранит свободную денежную наличность коммерческих банков, т.е. их кассовые резервы. Исторически эти резервы помещались коммерческими банками в центральный банк в качестве гарантийного фонда для погашения депозитов.

Банк России по вопросам своего ведения принимает нормативные акты, которые обратной силы не имеют и должны быть зарегистрированы в порядке, установленном для государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Эффективность выполнения возложенных на департаменты центрального аппарата Банка России функций во многом зависит от успешной работы территориальных подразделений этого банка, поскольку на них ложится основная нагрузка по реализации его функций.

Территориальное учреждение Центрального банка - обособленное подразделение Банка России, осуществляющее часть его функций на территории субъекта Российской Федерации. Теручреждения входят в единую централизованную структуру ЦБ и не являются самостоятельными юридическими лицами. Они не могут принимать нормативные акты, а также давать гарантии и поручительства, вексельные и другие обязательства.

Современная система территориальных учреждений Банка России представлена 59 главными управлениями (ГУ), 19 национальными банками (НБ), аппаратом уполномоченного Представителя Банка России в Чеченской

Республике, 5 отделениями и Оперу Московского ГТУ.

Территориальные учреждения осуществляют сбор информации о банках на подведомственной территории, проводят первичную ее обработку в рамках своих полномочий, а затем отсылают ее в департаменты центрального аппарата. В свою очередь, работники центрального аппарата систематизируют сведения, поступающие из регионов, и анализируют их. На основе такого анализа могут составляться прогнозы развития экономики отдельных регионов и страны в целом. Целесообразность создания и функционирования территориальных учреждений Банка России обусловлена не только тем, что они являются центрами аккумуляции и обработки информации о финансовом положении в коммерческих банках, но и тем, что это позволяет обеспечить взаимоконтроль работы всех подразделений Банка России.

Определенную нагрузку в реализации функций Банка России несут и расчетно-кассовые центры, которые являются структурными подразделениями территориальных учреждений ЦБ РФ. Расчетно-кассовые центры создаются при территориальных учреждениях ЦБ РФ с разрешения банка России на основании приказа начальника территориального учреждения. Полномочия РКЦ определены Типовым положением. Основными функциями РКЦ являются:

- осуществление расчетов между кредитными организациями и проведение контроля по этим расчетам через корреспондентские счета, открытые в РКЦ;
- хранение ценностей и кассовое обслуживание коммерческих банков;
- кассовое исполнение бюджета;
- проведение операций с ценными бумагами и операций неторгового характера в иностранной валюте.

Таким образом, РКЦ организуют расчетное, кредитное, кассовое и валютное пространство России и являются проводниками денежно-кредитной политики Правительства РФ и Центрального банка РФ. Для реализации возложенных на них функций расчетно-кассовые центры открывают коммерческим банкам корреспондентские счета и осуществляют постоянное наблюдение за движением средств на этих счетах. Анализируя обороты и остатки денежных средств на корреспондентских счетах коммерческих банков, расчетно-кассовые центры получают необходимую информацию о состоянии текущей ликвидности коммерческих банков.

Главное управление Банка России по Иркутской области расположено на ул. Ленина, 16. (см. вкладку Иркутская область на официальном сайте Центробанка)

Центральная избирательная комиссия РФ (далее — ЦИК РФ) — постоянно действующий федеральный государственный орган, организующий подготовку и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации в соответствии с компетенцией, установленной действующим избирательным законодательством.

Правовые основы деятельности ЦИК РФ составляют: Конституция РФ, Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», федеральные законы — от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», пр.

В состав ЦИК РФ входят 15 человек — по 5 членов назначают Президент РФ, Совет Федерации и Государственная Дума. Правом внесения кандидатур в Государственную Думу наделяются фракции, иные депутатские объединения и депутаты Думы; в Совет Федерации — законодательные органы власти субъектов РФ и высшие должностные лица субъектов РФ (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ). Политическая партия со дня представления в ЦИК РФ документов для регистрации федерального списка кандидатов, а также кандидат на должность Президента РФ со дня представления документов для регистрации вправе назначить в состав ЦИК РФ по одному члену Комиссии с правом совещательного голоса.

При проведении референдума РФ инициативная группа по проведению референдума после ее регистрации вправе назначить в ЦИК РФ одного члена Комиссии с правом совещательного голоса. Членами ЦИК РФ с правом совещательного голоса не могут быть назначены:

1) лица, не имеющие гражданства РФ, граждане РФ, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства;

2) граждане РФ, не достигшие 18 лет;

3) члены Совета Федерации, депутаты региональных парламентов, органов местного самоуправления, выборные должностные лица, высшие должностные лица субъектов РФ (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ), главы местных администраций, судьи, прокуроры;

4) граждане РФ, признанные решением суда, вступившим в законную силу, недееспособными;

5) работники аппаратов комиссий, доверенные лица кандидатов, избирательных объединений;

6) лица, замещающие командные должности в воинских частях, военных организациях и учреждениях.

Первое заседание проводится при формировании состава Комиссии не менее чем на 2/3 от установленного числа членов, не позднее чем на 15-й день после вынесения решений о назначении членов ЦИК РФ, но не ранее истечения срока полномочий Комиссии прежнего созыва. Срок полномочий ЦИК РФ начинается со дня ее первого заседания и составляет 4 года. Правомочность заседаний — присутствие не менее 10 членов с правом решающего голоса. Заседания проводятся в соответствии с планом работы

ЦИК РФ, но не реже 1 раза в месяц, открыто и гласно, освящаются СМИ. На первом заседании Комиссии из состава членов ЦИК РФ с правом решающего голоса тайным голосованием избираются Председатель, заместители Председателя и секретарь ЦИК РФ. Досрочное освобождение этих лиц от замещаемых должностей возможно на основании решения ЦИК РФ, принятого большинством голосов.

Полномочия ЦИК РФ:

1) осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ;

2) организует разработку, утверждает нормативы технологического оборудования (кабины для голосования, ящики для голосования) для участковых комиссий, осуществляет контроль за их соблюдением, организует размещение заказа на производство этого технологического оборудования при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, референдума РФ;

3) обеспечивает реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов, развитием избирательной системы в РФ, внедрением, эксплуатацией и развитием средств автоматизации, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов комиссий и других организаторов выборов, референдумов, изданием необходимой печатной продукции;

4) осуществляет меры по организации единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации, между инициативной группой по проведению референдума и иными группами участников референдума для проведения агитации по вопросам референдума, установления итогов голосования, определения результатов выборов, референдумов, а также порядка опубликования (обнародования) итогов голосования и результатов выборов, референдумов, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет;

5) осуществляет меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов, референдумов, распределяет выделенные из федерального бюджета средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, референдума, контролирует целевое использование указанных средств;

6) оказывает правовую, методическую, организационно - техническую помощь комиссиям;

7) осуществляет международное сотрудничество в области избирательных систем;

8) заслушивает сообщения федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в федеральные органы государственной власти и референдума РФ;

9) устанавливает нормативы изготовления списков избирателей, участников референдума, других избирательных документов, и документов, связанных с подготовкой и проведением референдума;

10) рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

11) осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами.

Кроме того, ЦИК РФ рассматривает жалобы на решения и действия (бездействие) региональных избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающих избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме при осуществлении своих полномочий. Совместно с избирательными комиссиями субъектов РФ во взаимодействии с федеральными и региональными органами исполнительной власти, органами и должностными лицами местного самоуправления ЦИК РФ организует государственную систему регистрации избирателей, участников референдума и участвует в осуществлении регистрации (учета) избирателей, участников референдума, в том числе формирует и ведет регистр избирателей, участников референдума. В пределах своей компетенции ЦИК РФ издает обязательные для исполнения инструкции по вопросам единообразного применения избирательного законодательства, а также вправе давать заключения о соответствии законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ федеральным законам, регулирующим избирательные права и право на участие в референдуме граждан РФ.

ЦИК РФ наделена правом вносить предложения по кандидатурам членов избирательных комиссий субъектов РФ с правом решающего голоса и по кандидатурам на должности председателей этих комиссий. Обеспечение деятельности ЦИК РФ возложено на Аппарат, возглавляемый Руководителем Аппарата. Структура и штатная численность Аппарата устанавливаются в пределах выделяемых ЦИК РФ бюджетных средств на оплату труда. ЦИК РФ наделена правом создавать для обеспечения своей деятельности учреждения и организации, положения о которых утверждаются ЦИК РФ, и имеет свой печатный орган - Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. [2,382-386]

Избирательная комиссия Иркутской области (далее ИК ИО) является государственным органом Иркутской области, организующим подготовку и проведение выборов, референдумов на территории Иркутской области в соответствии с компетенцией, установленной федеральными конституционными законами, федеральными законами, законом Иркутской области «Об Избирательной комиссии Иркутской области» от 18 июля 2008 года № 51- оз (в ред. от 14.01.2014), иными законами Иркутской области.

ИК ИО действует на постоянной основе и является юридическим лицом. Срок полномочий Избирательной комиссии Иркутской области составляет пять лет.

ИК ИО не вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, а также деятельность благотворительного характера. Решения Избирательной комиссии Иркутской области, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для нижестоящих избирательных комиссий. Решения и иные акты ИК ИО, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для органов исполнительной власти, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей и участников референдума. Решения и иные акты Избирательной комиссии Иркутской области не подлежат государственной регистрации.

Состав Избирательной комиссии Иркутской области.

Избирательная комиссия Иркутской области формируется в составе 14 членов комиссии с правом решающего голоса. Формирование ИК ИО осуществляется Законодательным Собранием Иркутской области и Губернатором Иркутской области на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Законодательном Собрании Иркутской области.

Половина членов ИК ИО назначается Законодательным Собранием Иркутской области, другая половина - Губернатором Иркутской области.

Законодательное Собрание Иркутской области и Губернатор Иркутской области обязаны назначить не менее одной второй от назначаемого ими числа членов ИК ИО на основе поступивших предложений: политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и в Законодательном Собрании Иркутской области. Как Законодательное Собрание Иркутской области, так и Губернатор Иркутской области обязаны назначить не менее одного члена Избирательной комиссии Иркутской области на основе поступивших предложений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Полномочия предыдущего состава Избирательной комиссии Иркутской области истекли 26 декабря 2012 года и к этому сроку назначен новый состав, который будет работать до 2017 года.

***Полномочия* Избирательной комиссии Иркутской области:**

1) осуществляет на территории Иркутской области контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

2) организует размещение заказа на производство технологического оборудования (кабины для голосования, ящики для голосования) для участковых комиссий;

3) обеспечивает на территории Иркутской области реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов, развитием избирательной системы в Российской Федерации,

внедрением, эксплуатацией и развитием средств автоматизации, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов комиссий и других организаторов выборов, референдумов, изданием необходимой печатной продукции;

4) осуществляет на территории Иркутской области меры по организации единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации, между инициативной группой по проведению референдума и иными группами участников референдума для проведения агитации по вопросам референдума, установления итогов голосования, определения результатов выборов, референдумов, а также порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов, референдумов;

5) осуществляет на территории Иркутской области меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов в органы государственной власти Иркутской области, референдума Иркутской области, распределяет выделенные из федерального и областного бюджетов средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, референдума, контролирует целевое использование указанных средств;

6) утверждает перечень территориальных избирательных комиссий;

7) осуществляет формирование территориальных избирательных комиссий;

8) назначает на должности и освобождает от должностей председателей территориальных избирательных комиссий;

9) оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям;

10) рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

11) осуществляет полномочия главного распорядителя средств, предусмотренных в областном бюджете на проведение выборов и референдума Иркутской области;

12) вправе вносить в представительные органы муниципальных районов, городских округов предложения о назначении в состав избирательных комиссий муниципальных образований половины от общего числа членов комиссии с правом решающего голоса;

13) вправе вносить в избирательные комиссии муниципальных образований предложения по кандидатурам для избрания председателями данных комиссий и др. (см. ОЗ №51)

Уполномоченный по правам человека в РФ

Необходимость создания в России института Уполномоченного по правам человека объективно обусловлена демократическими основами российской государственности. Данный институт власти функционирует с 1997 г., хотя его формирование было предусмотрено Конституцией РФ 1993

г.

Уполномоченный по правам человека в РФ (далее — Уполномоченный) — это государственная должность, учрежденная в соответствии с Конституцией РФ.

Целью деятельности Уполномоченного является обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Правовые основы деятельности составляют Конституция РФ (ст. 103), Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», законодательство РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ.

Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой, большинством голосов от общего числа депутатов, сроком на 5 лет. Правом внесения кандидатур наделены: Президент РФ, Совет Федерации, депутаты и депутатские объединения Государственной Думы. При вступлении в должность на заседании Государственной Думы Уполномоченный приносит присягу.

К кандидатам на должность Уполномоченного предъявляются следующие **требования**:

- 1) гражданство РФ;
- 2) возрастной ценз — не моложе 35 лет;
- 3) познания в области прав и свобод человека и гражданина; и опыт их защиты.

Одно и то же лицо не может быть назначено на должность Уполномоченного более чем на 2 срока подряд. Уполномоченный не может являться депутатом Государственной Думы, членом Совета Федерации или депутатом регионального парламента, а также находиться на государственной службе, заниматься иной оплачиваемой или неоплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной, творческой деятельности, и не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии, общественного объединения, преследующего политические цели.

Уполномоченный в течение всего срока полномочий обладает неприкосновенностью и не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску (за исключением случаев задержания на месте преступления), личному досмотру (за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц) без согласия Государственной Думы. Неприкосновенность распространяется на его жилое и служебное помещения, багаж, личное и служебное транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, а также на принадлежащие ему документы.

При осуществлении своих полномочий Уполномоченный независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам. В случае задержания Уполномоченного на месте преступления должностное лицо, производшее задержание, обязано немедленно уведомить Государственную Думу. Если в течение 24 часов Государственная Дума не дала согласия на задержание, Уполномоченный должен быть немедленно освобожден.

Уполномоченный *может быть освобожден от должности* по следующим основаниям:

- 1) нарушение законодательно установленных требований по ограничениям, связанным с занимаемой должностью;
- 2) вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении Уполномоченного;
- 3) ввиду неспособности по состоянию здоровья или по иным причинам в течение длительного времени (не менее 4 месяцев подряд) исполнять свои обязанности;
- 4) при подаче им заявления о сложении полномочий.

Досрочное освобождение Уполномоченного от должности осуществляется постановлением Государственной Думы. В этом случае Уполномоченный должен быть назначен Государственной Думой в течение 2 месяцев со дня досрочного освобождения предыдущего Уполномоченного.

Компетенцию Уполномоченного составляет рассмотрение жалоб граждан РФ и находящихся на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства (заявителей) на решения или действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должных лиц, государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействия) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по жалобе. Уполномоченный не вправе рассматривать жалобы на решения палат федерального парламента и регионального парламента.

Подача жалобы Уполномоченному сопровождается выполнением ряда требований, а именно жалоба:

- 1) подается не позднее истечения 1 года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении;
- 2) должна содержать фамилию, имя, отчество и адрес заявителя, изложение существа решений или действий (бездействия), нарушивших или нарушающих, по мнению заявителя, его права и свободы, и сопровождаться копиями решений, принятых по его жалобе, рассмотренной в судебном или административном порядке.

Жалоба Уполномоченному не облагается государственной пошлиной. Жалобы лиц, находящихся в местах принудительного содержания, не подлежат просмотру администрацией мест принудительного содержания и в

течение 24 часов направляются Уполномоченному.

При получении жалобы Уполномоченный вправе:

- 1) принять жалобу к рассмотрению;
- 2) разъяснить заявителю средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод;
- 3) передать жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу;
- 4) отказать в принятии жалобы к рассмотрению.

В любом случае о принятом решении заявитель уведомляется в 10-дневный срок. О результатах рассмотрения жалобы Уполномоченный также обязан известить заявителя. При установлении факта нарушения прав заявителя Уполномоченный направляет государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и свобод граждан, заключение, содержащее рекомендации о возможных мерах по восстановлению таких прав и свобод. Соответственно сторона, получившая заключение Уполномоченного, обязана в месячный срок рассмотреть его и о принятых мерах в письменной форме сообщить Уполномоченному.

Действия Уполномоченного по результатам рассмотрения жалобы могут быть следующими:

- 1) обращение в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также личное либо через своего представителя участие в процессе в установленных законом формах;
- 2) обращение в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;
- 3) обращение в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;
- 4) изложение доводов должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствие при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;
- 5) обращение в КС РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Уполномоченный вправе опубликовать принятое им заключение. В случае грубого или массового нарушения прав и свобод граждан Уполномоченный наделен правом выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы, либо обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию

фактов нарушения прав и свобод граждан и о проведении парламентских слушаний и непосредственно, либо через своего представителя, участвовать в работе указанной комиссии и проводимых слушаниях.

Отчетность Уполномоченного

По окончании календарного года Уполномоченный направляет доклад о своей деятельности Президенту РФ, в палаты парламента, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ и Генеральному прокурору РФ. Ежегодные доклады Уполномоченного подлежат обязательному официальному опубликованию в «Российской газете». По отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в РФ Уполномоченный может направлять в Государственную Думу специальные доклады, которые могут быть опубликованы по решению Уполномоченного в «Российской газете» и в других изданиях.

Уполномоченный и его *рабочий аппарат* являются государственным органом с правом юридического лица, имеющим расчетный и иные счета, печать и бланки со своим наименованием и с изображением Государственного герба РФ. Аппарат Уполномоченного осуществляет юридическое, организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение деятельности Уполномоченного. Уполномоченный непосредственно руководит работой аппарата, утверждает его структуру, положение о нем и его структурных подразделениях. По вопросам, связанным с руководством рабочим аппаратом, Уполномоченный издает распоряжения. В целях оказания консультативной помощи при Уполномоченном может создаваться *экспертный совет* из лиц, обладающих необходимыми познаниями в области прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, государственные органы особой компетенции имеют специфическую сферу ведения и наделены полномочиями, отличными от полномочий законодательных, исполнительных, судебных органов власти, что позволяет рассматривать их функции за рамками трех ветвей власти и выделять в качестве контрольной ветви государственной власти.

Уполномоченный по правам человека в Иркутской области (далее Уполномоченный) стал работать с июня 2007 года, когда Законодательным Собранием Иркутской области по представлению Губернатора области был назначен Уполномоченным Иван Зелент.

Правовые основы деятельности Уполномоченного.

В своей деятельности Уполномоченный руководствуется общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, Уставом Иркутской области, Законом Иркутской области от 7 октября 2009 г. N 69/35-оз "Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области" (ред. от 09.10.2014) и иными нормативными правовыми актами Иркутской области.

Полномочия и формы работы Уполномоченного по правам человека

в Иркутской области.

В соответствии с законом Уполномоченный по правам человека в Иркутской области оказывает содействие восстановлению нарушенных прав человека на территории области, рассматривает письменные обращения жителей области и организует личный прием граждан. В круг его основных обязанностей входит также создание эффективного механизма и нормальных процедур восстановления нарушенных прав человека. Эффективная деятельность Уполномоченного не возможна без рабочего взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления, без активного сотрудничества с общественными правозащитными организациями.

Институт Уполномоченного, созданный, прежде всего, для защиты прав граждан, нарушенных чиновниками государственного аппарата и местного самоуправления, называют еще институтом внесудебного рассмотрения жалоб и обращений граждан. Уполномоченный имеет право обратиться в компетентные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина. Он имеет возможность направлять государственным органам, органам местного самоуправления или должностным лицам предложения и рекомендации, относящиеся к обеспечению прав и свобод человека и совершенствованию административных процедур.

По итогам работы в истекшем году Уполномоченный направляет доклад о положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в области Губернатору области, в Законодательное собрание, прокурору области, председателю Иркутского областного суда. По отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан он может направлять специальные доклады. Ежегодные и специальные доклады Уполномоченного подлежат опубликованию в печатном средстве массовой информации, учрежденном органами государственной власти области для обнародования (официального опубликования) правовых актов органов государственной власти области, иной официальной информации.

Социальные процессы последнего времени свидетельствуют, что невнимательное отношение государственных структур и органов местного самоуправления к защите прав и свобод граждан могут стать причиной социально-экономического кризиса, в условиях которого все социальные процессы могут выйти из-под контроля. Требуется ежедневный, кропотливый труд специалистов-профессионалов по защите и восстановлению прав конкретного человека и свобод граждан, постоянный и принципиальный контроль за выполнением действующих законов.

Важное значение придается правовому просвещению населения по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты. Практика подтверждает - отсутствие у жителей области достаточного уровня знаний правовых механизмов и способов защиты, принадлежащих им прав и свобод.

Выступления Уполномоченного на радио и телевидении, публикации и ответы на вопросы корреспондентов центральных, областных, городских и районных газет, размещение материалов на сайте дает возможность информировать население Иркутской области о задачах, функциях, возможностях и результатах деятельности. [7]

В апреле 2015 года вступили в силу два закона: Федеральный конституционный закон от 06.04.2015 № 3-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и Федеральный закон от 06.04.2015 № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека», которые расширяют права федерального и региональных уполномоченных по правам человека, гарантируют их независимость, направлены на обеспечение единого порядка реализации и защиты прав и свобод в стране.

На законодательном уровне установлен особый порядок назначения на должность и досрочного освобождения от должности регионального уполномоченного (после консультаций с федеральным уполномоченным).

Федеральный уполномоченный вправе оказывать уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации организационную, правовую, информационную и иную помощь.

Одна из важных новаций — возможность федерального и региональных уполномоченных беседовать наедине с осужденными и лицами, заключенными под стражу, при условии, что представители администрации учреждения, исполняющего наказание, или следственного изолятора могут видеть беседующих, но не слышать их.

Таким же правом будет обладать федеральный уполномоченный при посещении центров временного размещения и мест временного содержания на территории России, а также при посещении специальных учреждений.

Впервые для регионального уполномоченного устанавливается право при рассмотрении жалоб на решения или действия (бездействие) определенных территориальных органов федеральной исполнительной власти, беспрепятственно их посещать, запрашивать и получать от них сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалоб. А также, получать объяснения от организаций федерального подчинения, проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку их деятельности.

Законом предусматривается возможность возложения на уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации функций уполномоченного по правам ребенка, уполномоченного по правам коренных малочисленных народов и других должностных лиц, уполномоченных осуществлять защиту прав граждан. Данные изменения позволяют осуществлять координацию деятельности должностных лиц и

органов, осуществляющих функции по защите прав граждан в регионе.

Вопросы для самостоятельной подготовки к семинарскому занятию по теме:

1. На официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ посмотрите структуру Генпрокуратуры в лицах, историю развития прокуратуры в России.
2. На официальном сайте Прокуратуры Иркутской области посмотреть структуру в лицах, какие и сколько прокуратур в ИО, какова их компетенция?
3. На официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ в разделе структура - специализированные прокуратуры - Сибирский округ - Иркутская область – посмотрите список специализированных прокуратур. Составьте список и укажите компетенцию органов.
4. На официальном сайте Счетной палаты РФ посмотрите персональный состав. Какие конкретные направления курируют аудиторы СП? Кто выполняет проверки на местах?
5. На официальном сайте Контрольно-счетной палаты Иркутской области посмотрите персональный состав. Приведите пример резонансной проверки КСП ИО за прошлый год.
6. На официальном сайте Центрального Банка РФ посмотрите персональный состав Национального банковского совета и Совета Директоров Банка России.
7. В чем противоречивость статуса Банка России? Является ли он государственным органом?
8. На официальном сайте Избирательной комиссии РФ и Иркутской области посмотрите персональный состав.
9. Составьте схему иерархии избирательных комиссий в РФ.
10. На официальном сайте Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченного по правам человека в Иркутской области ознакомьтесь с биографией и направлениями деятельности Уполномоченных. Приведите несколько примеров помощи Уполномоченных гражданам РФ.

Рекомендуемые источники:

1. Банк России (Центральный Банк РФ) // Официальный сайт [Электронный ресурс] – URL: <http://www.cbr.ru/> (дата обращения: 08.04.2015).
2. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие / С.Ю. Наумов, Н.С. Гегедюш, М.М. Мокеев, А.А. Подсумкова – М.: Издательско-торговая корпорация "Дашков и Ко", 2012. – 556 с.

3. Избирательная комиссия Иркутской области // Официальный сайт [Электронный ресурс] – URL: <http://www.irkutsk.izbirkom.ru/> (дата обращения: 08.04.2015).
4. Контрольно-счетная палата Иркутской области // Официальный сайт [Электронный ресурс] – URL: <http://www.irksp.ru/> (дата обращения: 08.04.2015).
5. Счетная палата Российской Федерации // Официальный сайт [Электронный ресурс] – URL: <http://www.ach.gov.ru/> (дата обращения: 08.04.2015).
6. Генеральная прокуратура Российской Федерации // Официальный сайт [Электронный ресурс] – URL: <http://www.genproc.gov.ru/> (дата обращения: 08.04.2015).
7. Уполномоченный по правам ребенка в Иркутской области // Официальный сайт [Электронный ресурс] – URL: www.irdeti.ru (дата обращения: 08.04.2015).
8. Уполномоченный по правам человека в Иркутской области // Официальный сайт [Электронный ресурс] – URL: <http://ombudsman.r38.ru/> (дата обращения: 08.04.2015).
9. Уполномоченный по правам человека в РФ // Официальный сайт [Электронный ресурс] – URL: <http://ombudsmanrf.ru/> (дата обращения: 08.04.2015).
10. Центральная Избирательная Комиссия Российской Федерации // Официальный сайт [Электронный ресурс] – URL: <http://www.cikrf.ru/cikrf/> (дата обращения: 08.04.2015).
11. Чиркин, В.Е. Система государственного и муниципального управления: учебник/ В. Е. Чиркин. – 4-е изд., пересмотр. – М.: Норма, 2009. – 432 с.

Глава 8. Местное самоуправление в Российской Федерации

Муниципальная публичная власть и местное самоуправление

В соответствии с действующими конституционными нормами концепция государственного устройства Российской Федерации базируется на трехуровневой организации публичной власти. Народ Российской Федерации осуществляет свою власть непосредственно (путем прямого волеизъявления) и через систему публичной власти, которая осуществляется в России в формах государственной власти Российской Федерации (далее - федеральная власть), государственной власти субъектов Российской Федерации (далее - региональная власть) и местного самоуправления (далее - муниципальная власть). Каждый из этих уровней публичной власти организационно обособлен, т.е. самостоятелен в пределах своей компетенции.

Концепция местного самоуправления исходит из того, что существуют разные виды публичной власти. Государственная власть РФ

распространяется на всю территорию государства, даже вне ее (на подвижную территорию, например, военные корабли в открытом море), государственная (государствоподобная) власть субъекта РФ — на его территорию. Местное самоуправление имеет локальный характер, оно автономно в пределах каждого муниципального образования в рамках его полномочий.

Это власть коллектива населения в пределах определенной территории и в пределах полномочий, установленных конституцией и законом, *публичная негосударственная власть* народа, муниципального образования, власть территориального публичного коллектива. Она используется для решения вопросов местного значения и осуществляется гражданами непосредственно путем применения институтов прямой демократии (выборы, референдум и др.) или через избираемые органы (советы, мэры и др.).

Все эти институты непосредственной и представительной демократии в муниципальных образованиях объединяются под общим названием *местного самоуправления*. Местное самоуправление в России — это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в определенных случаях — основными законами субъектов РФ, самостоятельно и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения непосредственно (например, путем местного референдума) и (или) через органы местного самоуправления, исходя из интересов населения и с учетом исторических и иных местных условий.

Местное самоуправление — форма осуществления народом своей власти (форма публичной власти), позволяющая населению локальных территорий (территориальным коллективам, местным сообществам) самостоятельно и под свою ответственность, непосредственно и/или через органы местного самоуправления, в числе которых в обязательном порядке имеются выборные органы, в пределах, установленных законом, за счет собственных и переданных государством финансовых и материальных ресурсов решать вопросы удовлетворения общих интересов жителей, обусловленных совместным проживанием на территории (вопросы местного значения), а также под контролем государства и с ответственностью перед государством за счет переданных государством ресурсов осуществлять возложенные на органы местного самоуправления законом отдельные государственные полномочия.

Первый российский Закон о местном самоуправлении был принят еще в 1991 г., но лишь в меньшинстве административно-территориальных единиц на деле были созданы муниципальные образования и местное самоуправление. К 2004 г. местное самоуправление действовало лишь в 11 субъектах РФ из существовавших тогда 89. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» с 2006 г. должны были *повсеместно* создаваться муниципальные образования, где для этого существуют условия, а к 2009 г. создание муниципальных образований должно быть завершено, они должны выполнять свои функции (в том числе в сферах образования, здравоохранения). [10,340]

Муниципальные образования и объединения муниципальных образований в России

Муниципальные образования

Муниципальное образование в России — это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург) (см. Приложение 2), где создается местное самоуправление.

К числу признаков муниципального образования в России относятся:

- 1) населенная территория в местных границах;
- 2) осуществление местного самоуправления выборными органами и в других формах;
- 3) местный бюджет;
- 4) своя собственность;
- 5) автономность и самостоятельное решение вопросов местного значения;
- 6) юридическое лицо и соответственно свой устав.

В России около 155 тыс. поселений — от деревень с населением 30—50 человек до многомиллионных городов. (см. таблицу 1)

Таблица 1.

Тип населённого пункта	Перепись 2002 г.	Перепись 2010 г.
Города	1098	1100
Посёлки городского типа	1842	1286
Сельские населённые пункты (в том числе без населения)	155 289 (13 086)	153 125 (19 439)

Виды муниципальных образований

В соответствии с новым федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», все муниципальные образования делятся на *муниципальные поселения, муниципальные районы и городские округа*. Территория субъекта федерации, за исключением территории с низкой плотностью населения, разграничивается между поселениями и городскими округами. Территории всех поселений входят в состав муниципальных районов.

Наличие в прежней редакции закона двухуровневой **системы местного самоуправления**, включающей сосуществование двух типов муниципальных образований — поселений и районов — положило начало формированию двух моделей организации муниципальной власти — поселенческой и

районной, различие между которыми рассматривалось значимым скорее по форме, чем по содержанию. Отсутствие в этой системе категории городских округов вызвало к жизни проблему определения города как муниципального образования, имеющего ряд специфических особенностей, отличающих его от муниципальных образований неурбанизированного типа. Выделение городского округа в качестве самостоятельной единицы в перечне муниципальных образований подчеркивает особую роль городов как носителей функции местного самоуправления. В соответствии с новой версией закона, *российские города* могут быть представлены в виде одной из двух юридических единиц: *городского поселения и городского округа*. Закон разводит компетенцию между двумя видами городских муниципальных образований, закладывая в основу этого разделение полномочий между поселенческим и районным звеньями управления. И это обстоятельство свидетельствует об осознании значения, которое имеют города в экономической жизни страны.

Городское поселение — это город или поселок с прилегающей территорией, в котором местное самоуправление осуществляется населением непосредственно (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. В границах городского поселения могут находиться один город или поселок с прилегающей территорией, а также сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями.

Городской округ — это городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных законом вопросов местного значения поселения и муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта федерации. Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом соответствующего субъекта федерации при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры на территории (например, городской округ Братск, городской округ Иркутск).

Сельское поселение — один или несколько населенных пунктов (сел, станиц, деревень, аулов). В сельских поселениях, включающих два и более населенных пункта, в муниципальных районах выделяются административные центры — поселения, где расположены органы местного самоуправления. В отношении *сельских поселений* закон устанавливает количественную норму, ограничивающую статус такого поселения численностью более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения — более 3000 человек) и общей территорией нескольких сельских населенных пунктов с численностью менее 1000 человек каждый. В случае, если численность населения такого населенного пункта составляет менее 1000 человек, этот населенный пункт входит в состав городского или сельского поселения. Исключение делается для территорий с низкой плотностью населения и в труднодоступных районах с численностью менее

100 человек, которые имеют право (при условии решения схода граждан) не входить в состав другого поселения.

Муниципальный район – муниципальное образование, объединяющее несколько городских, сельских поселений и, возможно, межселенных территорий, объединённых общей территорией. Что касается границ муниципального района, то они устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера, а также переданных для реализации отдельных государственных полномочий (например, Шелеховский район Иркутской области объединяет несколько смежных поселений или поселений и пространств между ними (межселенных территорий, которые находятся вне границ поселения) – Шелеховское городское поселение, Большелугское городское поселение, Баклашинское сельское поселение, Олхинское сельское поселение, Подкаменское сельское поселение, Шаманское сельское поселение).

Внутригородская территория города федерального значения — часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136–ФЗ введено два новых вида муниципальных образований:

Городской округ с внутригородским делением — городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования;

Внутригородской район — внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

По смыслу законодательства о местном самоуправлении территория всех субъектов Российской Федерации поделена на территории муниципальных районов и городских округов, а территория муниципальных районов — на территории городских и сельских поселений, причем в малонаселенных местностях могут образовываться межселенные территории. В городских округах не может быть других муниципальных образований, такие муниципальные образования упразднены с 2006 года. Территории городов федерального значения разделяются на территории внутригородских территорий (внутригородских муниципальных образований).

Таким образом, закон четко разделяет границы между тремя видами муниципальных образований, вводя ряд принципиальных ограничений в отношении возможных пересечений границ между ними:

- границы поселения не могут пересекаться границами населенного пункта;

– территория поселения не может находиться внутри территории другого поселения;

территория городского округа не входит в состав территории муниципального района. [8,171]

При установлении границ муниципального образования (они определяются законами субъектов РФ) должны учитываться требования Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли независимо от их формы собственности и целевого назначения, включая прилегающие земли общего пользования; размеры территории поселения устанавливаются с учетом численности его населения; в границах *городского поселения* могут находиться один город или поселок с прилегающими сельскими пунктами, не являющимися муниципальными образованиями; в границах *сельского поселения* могут находиться один населенный пункт с численностью населения, как правило, более 1000 человек (в местностях с высокой плотностью населения — более 3000 человек) или несколько поселений с численностью населения менее 3000 человек каждый. Если в сельском населенном пункте менее 1000 жителей, он, как правило, не должен составлять муниципального образования, а должен входить в состав другого, городского или сельского поселения. Определенные исключения из этих нормативов могут быть сделаны законом субъекта РФ в местах с высокой и низкой плотностью населения и в труднодоступных районах.

Границы муниципального поселения (городского и сельского), в состав которого входят два и более населенных пункта, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до административного центра поселения и обратно в течение одного рабочего дня для всех его жителей, а **границы муниципального района** — с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно для всех жителей поселений, входящих в район. Существуют иные требования, например, городские поселения и городские округа должны создаваться при наличии социальной, транспортной и иной инфраструктуры с учетом возможности временно передавать им полномочия государственных органов и др. (всего 16 необходимых условий).

Изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта РФ по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта РФ или Федерации. Инициатива населения реализуется в порядке, установленном для выдвижения инициативы по проведению местного референдума. Изменения границ поселений, границ других муниципальных образований, их преобразование (объединение, разделение) осуществляются с согласия населения отдельных населенных пунктов, выраженного либо путем голосования граждан, либо на их сходах (в определенных случаях), либо представительными органами муниципальных образований (если это не

влечет изменения территорий входящих в состав муниципального образования населенных пунктов). Если инициатива исходит от граждан, то требуется, в частности, собрать 5% подписей избирателей, если же от органов местного самоуправления, субъекта РФ, Федерации, — необходимо решение этих органов. Уменьшение населения сельских населенных пунктов менее чем на 50% установленного минимума (т. е. 1000 человек) не является основанием для постановки вопроса об изменении его границ.

В закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО) (например, местах по производству расщепляющихся ядерных веществ), в наукоградах, на приграничных территориях организация местного самоуправления может иметь свои особенности.

В настоящее время в России существует 43 ЗАТО. От ЗАТО следует отличать закрытые военные городки, к которым относятся расположенные в населённых пунктах военные городки воинских частей, имеющие систему пропусков, а также отдельные обособленные военные городки воинских частей, расположенные вне населённых пунктов.

Преобразование муниципальных образований также осуществляется законами субъекта РФ по той же схеме, что и изменение границ. Для разделения поселения на два и более требуется голосование граждан либо принятие решения сходом, для объединения поселений — решение представительных органов каждого из поселений. Изменение статуса городского поселения требует согласия его населения и населения муниципального района, в который входит поселение. Это согласие (несогласие) выражается путем голосования населения.

Муниципальные образования являются юридическими лицами. В соответствии с федеральным законом и геральдическими правилами они вправе устанавливать официальные символы (гербы, флаги и др.), отражающие исторические, культурные, национальные или иные обычаи и традиции.

Объединения муниципальных образований. Для координации деятельности муниципальных образований и решения других вопросов в каждом субъекте РФ создается совет муниципальных образований субъекта РФ. На его съезде или собрании принимается устав совета, определяются размеры членских взносов муниципальных образований для деятельности совета и его управленческих органов (часть из них он избирает, должностные лица других работают по контракту). Совет не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, ограничивать их полномочия.

Первой ассоциацией СССР стала Ассоциация Сибирских и Дальневосточных городов (АСДГ), образованная в 1986 году, которая работает и поныне. Организационное собрание АСДГ проходило на Байкале, в п. Листвянка. В учредителях АСДГ были и наши города - Иркутск, Шелехов, Ангарск.

В Иркутской области в марте 2003 года состоялась государственная регистрация некоммерческой организации "**Ассоциация муниципальных**

образований Иркутской области", созданной в результате преобразования некоммерческой общественной организации "Ассоциация мэров городов и районов Иркутской области", существовавшей с апреля 1996. Решением Совета Ассоциации образована Исполнительная дирекция. В состав преобразованной Ассоциации вошли все 37 муниципальных образований Иркутской области.

В связи с реализацией ФЗ-131 от 6 октября 2003 года на территории Иркутской области образовано 391 муниципальное образование: 9 городских округов, 27 муниципальных районов, 67 городских поселений и 288 сельских поселений.

В октябре 2006 года на Общем собрании Ассоциации в Устав были внесены дополнения и в соответствии со ст. 6, 88 ФЗ-131 Ассоциация приобретает статус Совета муниципальных образований Иркутской области.

В течение 2006-2007 годов в Ассоциацию вступили 50 муниципальных образований вновь образованных городских поселений и 160 сельских поселений.

В связи с принятием Федерального конституционного закона "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа", 20 декабря 2007г. на Общем собрании Ассоциации было принято решение о присоединении Ассоциации "Совет муниципальных образований Усть-Ордынского Бурятского автономного округа". В связи с этим, по состоянию на 01.01.2009г. членами НО "Ассоциация муниципальных образований Иркутской области" являются: 9 из 9 городских округов, 33 из 33 муниципальных районов, 51 из 67 городских поселений и 270 из 365 сельских поселений Иркутской области. Всего 333 из 475 муниципальных образований.

На состоявшемся 28 января 2011 года Общем собрании членов Ассоциации избраны руководящие органы:

- совет Ассоциации
- советы 4 палат
- правление 8 секций
- контрольно-ревизионная комиссия
- утвержден план работы.

Председателем Ассоциации избран Семёнов Вадим Александрович - мэр города Черемхово.

За период с 2008 года на общих собраниях членов Ассоциации, заседаниях Совета были обобщены и рекомендованы муниципалитетам лучшие практики управления муниципальными финансами органами местного самоуправления муниципальных образований: г. Саянск, г. Братск, г. Иркутск, Ангарского, Куйтунского, Усть-Кутского муниципальных районов, городских поселений: г. Нижнеудинск, г. Ангарск, Хомутовского сельского поселения, муниципального образования «Бильчир».

Кроме обобщения и распространения лучших практик муниципального управления, правлениями секций Ассоциации проводятся семинары-совещания, организуется обучение специалистов органов местного самоуправления на курсах повышения квалификации, обучающие семинары. Представители Ассоциации принимают участие в кустовых семинарах, заседаниях «круглых столов», депутатских слушаниях, организуемых Законодательным Собранием Иркутской области.

В работе Ассоциации по обобщению и распространению лучших практик муниципального управления, решению проблем реформы местного самоуправления положительный результат приносит сотрудничество с газетой «Областная» в которой в каждом номере публикуются материалы о деятельности муниципальных образований, о положительных тенденциях и проблемах местного самоуправления.

Практически еженедельно в газете публикуются интервью с главами муниципальных образований, в которых анализируется состояние ЖКХ, межбюджетные отношения и т.д.

Заключенный договор Ассоциации о сотрудничестве с информационным агентством «Байкал Инфо» позволил оперативно информировать о мероприятиях, проводимых Ассоциацией и муниципальными образованиями области.

Прочные отношения установились с рядом общероссийских изданий в частности с журналом «Муниципальная Россия», в котором регулярно публикуются материалы руководства Ассоциации, мэров, глав поселений о первоочередных задачах местного самоуправления Иркутской области.

По итогам работы 2010 году Ассоциация заняла II место в конкурсе муниципальных образований в номинации «Лучший Совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации». Министерство Регионального развития Российской Федерации признало Ассоциацию лучшим Советом муниципальных образований субъекта РФ. [7]

Также в РФ существует Общероссийский Конгресс Муниципальных образований (ОКМО). **Конгресс** - это советы муниципальных образований 81 региона России. Результат пятилетнего партнерства - согласованные формы работы, прямой диалог с высокопоставленными госчиновниками, развитый информационный блок, открытые дискуссии с экспертами. Выработывает общую позицию по инициативам и действиям государства, находит ответы на сложные проблемы, встающие перед местными властями, особенно в правовом поле. ОКМО представляет и лоббирует интересы муниципальных образований на федеральном уровне. Конгресс - профессиональный посредник между МСУ и госвластью при налаживании их диалога. Представители ОКМО работают в совещательных органах по вопросам МСУ при Президенте РФ и Председателях обеих палат ФС РФ. [5]

Представительные органы муниципальных образований могут создавать также межмуниципальные хозяйственные общества и межмуниципальные некоммерческие организации. Муниципальные

образования могут создавать объединения в форме ассоциаций или союзов в целях наиболее эффективного осуществления муниципальной деятельности для решения вопросов местного значения, для координации действий по решению общих задач. Полномочия органов местного самоуправления таким союзам передаваться не могут, непосредственно местным самоуправлением ассоциации и союзы не занимаются, они не обладают публичной властью от имени местного территориального коллектива населения. Ассоциации и союзы имеют статус некоммерческих организаций, т. е. это своего рода общественные объединения. Они подлежат регистрации (как и другие некоммерческие объединения) органами Министерства финансов либо Министерства юстиции (в частности, в зависимости от того, создается ассоциация в пределах одного субъекта РФ или выходит за эти пределы).

Правовые основания местного самоуправления в России и Иркутской области

Согласно ч. 1 ст. 4 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах МСУ» 6 октября 2003 г. правовую основу местного самоуправления составляют:

- общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации;
- Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные федеральные нормативные правовые акты;
- конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;
- уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты [21, 99].

Как видим, законодатель выделяет четыре уровня нормативно-правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации:

- надгосударственный (нормы международного права);
- федеральный (федеральные нормативные правовые акты);
- субъектов Федерации (нормативные правовые акты субъектов РФ);
- местный (нормативные правовые акты, принимаемые органами местного самоуправления, а также решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан).

Источники муниципального права:

- Международные договоры РФ;
- Конституция РФ;
- Федеральный закон РФ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (от 6 октября 2003 г. с посл. редакциями);
- Указы Президента РФ (федеральный уровень);

- Постановления Правительства (по вопросам местного самоуправления, требующим единой регламентации в границах всей РФ);
- Муниципальные правовые акты;
- Судебные источники (правовые позиции Конституционного Суда РФ);
- Договорные источники.
- Решения, принятые на сходе/собрании граждан.

Нормы международных актов, действующие в сфере местного самоуправления:

Вступление 28 февраля 1996г. Российской Федерации в Совет Европы означало ее вхождение в континентальное правовое пространство, принятие Россией обязательств, вытекающих из общепризнанных европейских юридических норм.

Сегодня Россия участвует в более 30-ти европейских конвенциях, среди которых - Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., Европейская Хартия местного самоуправления, подписанная в Страсбурге 15 октября 1985 г. от имени Российской Федерации Хартия была подписана 28 февраля 1996 г., ратифицирована 11 апреля 1998 г. На территории России Хартия вступила в силу с 1 сентября 1998 г. В качестве специальных международных правовых актов в сфере местного самоуправления можно отнести решения Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, членом которого является Россия, а также документы других международных организаций, например, Декларацию о принципах местного самоуправления, принятую Межпарламентской ассамблеей государств - участников СНГ в 1994 году. В качестве примера можно привести Международный пакт от 16 декабря 1966г. «О гражданских и политических правах». Согласно ст. 25 Пакта каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность:

а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;

б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей [19].

Наиболее значимым международным правовым актом, имеющим непосредственное отношение к становлению и развитию местного самоуправления в России, является Европейская хартия местного самоуправления 1985 г., ратифицированная Российской Федерацией в 1998 г. [1]

В ч. 4 ст. 15 Конституции РФ закрепляется правило: если международным договором Российской Федерации установлены иные

правила, чем предусмотренные внутригосударственным нормативно-правовым актом, то применяются правила международного договора. Следовательно, никакие положения федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации о местном самоуправлении не могут противоречить Европейской хартии. Кроме того, так как Хартия является актом прямого действия, она может применяться судами РФ при разрешении отдельных споров в области местного самоуправления.

Европейская хартия местного самоуправления состоит из преамбулы и трех частей. Основное значение для местного самоуправления имеет часть I Хартии, где содержатся основные принципы и гарантии местного самоуправления, которые по возможности должны быть отражены во внутреннем законодательстве государств, ратифицировавших Хартию (ст. 2), в том числе:

- определение местного самоуправления как права и реальной способности органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения — данное право реализуется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования (ст. 3);
- сочетание форм представительной и непосредственной демократии в системе местного самоуправления (ч. 2 ст. 3);
- указание на то, что основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом, что не исключает предоставления органам местного самоуправления иных полномочий для выполнения конкретных задач (ч. 1 ст. 4);
- самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий (ч. 2 ст. 4);
- субсидиарность в решении вопросов местного значения (ч. 3 ст. 4);
- допущение изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом; в этом положении закреплён принцип стабильности территории местного самоуправления (ст. 5);
- организационная самостоятельность местного самоуправления, многообразие форм его организации (ч. 1 ст. 6);
- недопустимость произвольного вмешательства органов государственной власти в деятельность местного самоуправления, при сохранении за органами права административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления в соответствии с законом (ст. 8);
- закрепление права органов местного самоуправления на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они

могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий; эти финансовые ресурсы должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им конституцией или законом (ст. 9);

- закрепление права органов местного самоуправления при осуществлении своих полномочий в рамках закона сотрудничать и вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес (ч. 1 ст. 10);
- закрепление права органов местного самоуправления на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения, закрепленных в конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления (ст. 11). [1]

Нужно отметить, что в тексте Европейской хартии местного самоуправления сделана оговорка о том, какое количество принцип должно быть включено в законодательство о местном самоуправлении присоединившимися к ней государствами — не менее 20.

Многие положения Хартии нашли отражение и получили дальнейшее развитие в российском законодательстве РФ [21,100-102].

Конституция РФ 1993 г. и иные федеральные нормативные правовые акты в сфере местного самоуправления

В системе нормативных правовых актов, регулирующих порядок организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации, особое место занимает Конституция РФ 1993 г. В ней местное самоуправление признается одной из основ конституционного строя Российской Федерации и гарантируется на всей территории государства; говорится также, что оно самостоятельно в пределах своих полномочий.

В ст. 12 Конституции РФ сказано о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В этой связи в современной юридической литературе существует спор о правовой природе местного самоуправления. Этот спор во многом основан именно на конструкции ст. 12 Конституции России, в которой, по мнению многих специалистов, происходит противопоставление органов местного самоуправления государственному аппарату.

Одни ученые утверждают, что в местном самоуправлении сочетается государственное и общественное, другие считают, что местное самоуправление фактически является частью государственной власти, третьи уверены, что местное самоуправление нельзя считать государственной властью, а необходимо понимать в качестве самостоятельного уровня публичной власти в государстве.

Действительно, как указывает профессор Г.Н. Чеботарев, «организационная обособленность органов местного самоуправления вовсе не означает утраты ими государственно-правовой природы. Данный принцип

следует понимать как особый критерий разделения власти “по вертикали”». [21, 103]

Таким образом, местное самоуправление нельзя рассматривать в отрыве от государства. Оно является низовым уровнем публичной власти в государстве. Органы местного самоуправления, в отличие от органов государственной власти, имеют другие цели и задачи.

Согласно п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ установление общих принципов организации местного самоуправления относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. В соответствии с этой нормой 28 августа 1995 г. был принят Федеральный закон № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». На протяжении десяти лет он являлся правовой основой для организации местного самоуправления на всей территории России.

Ход административной и муниципальной реформ обусловил необходимость принятия нового закона о местном самоуправлении. И 6 октября 2003 г. был принят Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Ему должны соответствовать федеральные нормативные правовые акты, а также нормативные правовые акты субъектов Федерации в области местного самоуправления, поскольку именно этот законодательный акт на сегодняшний день является правовой основой местного самоуправления в нашей стране. [4]

Закон состоит из 12 глав, объединяющих 86 статей. В нем нашли закрепление и дальнейшее развитие принципы местного самоуправления, указанные в Конституции РФ 1993 г. и Европейской хартии местного самоуправления 1985 г., которые являются общими и одинаковыми для всех субъектов Федерации. В нормах Закона:

- даны легальные определения многих категорий теории местного самоуправления;
- перечислены полномочия федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления и полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления;
- закреплены принципы территориальной организации местного самоуправления;
- подробно перечислены вопросы местного значения для каждого вида муниципальных образований, а также полномочия органов местного самоуправления по их решению;
- подробно изложен порядок и условия наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- закреплено большое количество форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления;

- подробно указаны система органов местного самоуправления и общие принципы формирования представительных органов муниципальных образований;
- перечислены виды муниципальных правовых актов;
- четко описана финансово-экономическая основа местного самоуправления и полномочия органов местного самоуправления в финансово-экономической сфере;
- установлена ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением, государством, физическими и юридическими лицами;
- закреплены формы надзора и контроля со стороны органов государственной власти за деятельностью органов местного самоуправления.

По своему характеру Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. является отраслеобразующим, т.е. все нормативные правовые акты, прямо или косвенно затрагивающие вопросы организации местного самоуправления на территории всей Российской Федерации или ее отдельного субъекта, должны соответствовать этому Закону.

В данный 131-й Закон, определяющий основы организации местного самоуправления, с 2003 года было внесено более 400 поправок. Кроме того, его корректировки потребовали 92 принятых за это время федеральных законов, что создало известную правовую неопределенность в этой сфере и заметно затруднило правоприменение. Практически в полтора раза был расширен перечень вопросов местного значения для всех видов муниципальных образований, причем без соответствующего расширения доходной базы местных бюджетов. Существенные и плохо увязанные между собой изменения, затрагивающие интересы местного самоуправления, вносились также в Бюджетный, Налоговый, Земельный, Жилищный, Градостроительный кодексы. Более 200 федеральных законов регулируют полномочия местного самоуправления, причем ряд полномочий, установленных этими федеральными законами, не соответствуют вопросам местного значения. Постоянно увеличивалось количество государственных полномочий, делегируемых местному самоуправлению, причем подчас не обеспеченных достаточным финансированием, либо вовсе без такового (как, например, регистрация граждан по месту проживания в случаях отсутствия подразделений федеральной миграционной службы).

При этом концепция 131-го Закона оставалась неприкосновенной до мая 2014 года. (См. далее: глава «Реформа МС в РФ и ИО»).

На сегодняшний день организация и осуществление местного самоуправления регулируется также рядом иных федеральных законодательных актов.

Правовую основу местного самоуправления в России составляют не только те федеральные законы, в названии которых непосредственно содержатся слова «местное самоуправление», «местный» или

«муниципальный». Например, Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 14.10.2014) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" регулирует основы проведения муниципальных выборов и местных референдумов. [7]

Федеральным законом № 97 «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» от 21 июля 2005 г. регулируется порядок подготовки к регистрации и сама процедура регистрации уставов муниципальных образований, а также вносимых в них поправок. Кроме того, им закреплена необходимость ведения государственного реестра уставов муниципальных образований. [8]

Важное значение для развития местного самоуправления имеет и Федеральный закон N 25 «О муниципальной службе Российской Федерации» от 2 марта 2007 г., в котором установлен статус института муниципальной службы и муниципальных служащих, определены основы доступа граждан к муниципальной службе и порядок ее прохождения, установлена система должностей муниципальной службы и т.д. [9]

Таким образом, федеральные законодательные акты, составляющие правовую основу местного самоуправления в Российской Федерации, могут быть условно разделены на следующие группы:

1) федеральные законы, непосредственно регулирующие общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся по поводу организации, и осуществления местного самоуправления;

2) федеральные законы, основным предметом регулирования которых являются общественные отношения, не связанные напрямую со сферой местного самоуправления, но косвенно регулируют отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся по поводу организации, и осуществления местного самоуправления;

3) федеральные законы, ни прямо, ни косвенно не регулирующие отношения в сфере местного самоуправления, но создающие необходимые условия для развития и существования института местного самоуправления в России.

Кроме того, к группе нормативно-правовых актов, регламентирующих на федеральном уровне организацию местного самоуправления, следует относить соответствующие указы Президента РФ и постановления Правительства РФ.

Особое место среди источников муниципального права, занимают решения Конституционного Суда РФ в форме постановлений и определений (например, постановление КС РФ от 27 июня 2013 г. N 15-П, по которому были внесены поправки в ФЗ №131).

Конституции (уставы) субъектов РФ и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации в сфере местного самоуправления

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относятся:

- правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах РФ;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов РФ;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в пределах полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий[21,110].

Соответственно в этих областях органы государственной власти субъектов РФ вправе принимать решения, оформляемые в виде нормативных правовых актов.

Как правило, в конституции или уставе субъекта Федерации содержится закрепление института местного самоуправления в соответствии с требованием федерального законодательства, а также перечисляются соответствующие необходимые атрибуты и принципы местного самоуправления: неотъемлемое право населения, самостоятельность, обособленность от государственного аппарата, принципы территориальной организации и финансово-экономической самостоятельности и т.д. Как правило, эти положения содержатся в специальном разделе.

В большинстве субъектов Российской Федерации на сегодняшний день приняты специальные законодательные акты, регламентирующие организацию и порядок осуществления местного самоуправления на территории субъекта. А в некоторых субъектах существует целый законодательный массив в области местного самоуправления [21,111].

В Иркутской области действует областной закон № 116-ОЗ «О муниципальных выборах в Иркутской области» от 11 ноября 2011 года (в редакции Закона Иркутской области от 03.06.2014 № 55-ОЗ). В нем определен порядок подготовки и проведения в Иркутской области выборов глав муниципальных образований, иных выборных должностных лиц местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, членов выборного органа местного самоуправления. [11]

Закон регулирует общественные отношения, связанные с формированием органов местного самоуправления, замещением выборных муниципальных должностей путем избрания гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Выборы главы муниципального образования, выборного должностного лица местного самоуправления проводятся по мажоритарной избирательной системе.

Выборы депутатов представительных органов муниципальных образований проводятся с применением одной из следующих избирательных систем: мажоритарной избирательной системы, пропорциональной избирательной системы, смешанной избирательной системы.

Выборы депутатов представительного органа сельского поселения проводятся по мажоритарной избирательной системе.

Выборы депутатов представительного органа городского поселения с численностью депутатов менее 20 человек проводятся по мажоритарной или смешанной избирательной системе.

Сразу после принятия ФЗ № 136 у нас в регионе был принят Закон Иркутской области от 30 мая 2014 г. N 54-ОЗ "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области", по которому главы всех муниципальных образований избираются прямыми выборами. Двухуровневая система нигде не вводится. Т.е. у нас остались те же правила, что и раньше, в то время, когда в других регионах были приняты законы, меняющие установившиеся ранее нормы МСУ. [12]

Итак, теперь регионы сами решают, какие модели МСУ применяются в их муниципальных образованиях.

Устав муниципального образования и иные нормативные правовые акты местного самоуправления:

В систему муниципальных правовых актов входят:

- 1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
- 2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- 3) правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

У местного самоуправления нет полномочий принимать законодательные акты.

Муниципальные правовые акты могут приниматься как органами местного самоуправления, так и непосредственно населением (например, на референдуме, сходе граждан). Важнейшим среди них является устав муниципального образования.

Устав — это своего рода «местная конституция», которой должны соответствовать остальные правовые акты местного самоуправления и которая регламентирует порядок организации и осуществления местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании. Устав обладает

высшей юридической силой по отношению к другим муниципальным правовым актам. [21,110]

Устав муниципального образования:

1) обладает признаками учредительного документа. Именно в уставе определяется (учреждается) сама система местного самоуправления, структура его органов. Единственное требование — обязательное наличие выборного органа;

2) принимается самим населением муниципального образования или его представительным органом при непосредственном участии населения (в форме обсуждения проекта устава);

3) по предмету своего регулирования является актом всеобъемлющего характера. Он призван закрепить и урегулировать отношения не в одной какой-либо сфере общественной жизни, а во всех основных областях жизнедеятельности местного сообщества и его членов;

4) служит основой дальнейшего местного нормотворчества и обладает высшей юридической силой по отношению ко всем другим актам данного муниципального образования.

Характеристика устава как акта местного нормотворчества:

1) устав муниципального образования обладает признаками учредительного документа. Именно в уставе определяется (учреждается) сама система местного самоуправления, структура его органов. Причем это решается на основе полной самостоятельности, независимости от государственных органов. Единственное требование, предъявляемое законодательством, — обязательное наличие выборного органа;

2) устав муниципального образования принимается самим населением муниципального образования или его представительным органом при непосредственном участии населения (в форме обсуждения проекта устава);

3) по предмету своего регулирования устав муниципального образования является актом всеобъемлющего характера. Он призван закрепить и урегулировать отношения не в одной какой-либо сфере общественной жизни, а во всех основных областях жизнедеятельности местного сообщества и его членов;

4) служит основой дальнейшего местного нормотворчества и обладает высшей юридической силой по отношению ко всем другим актам данного муниципального образования. В этом плане можно рассматривать и системообразующие функции устава.

Устав муниципального образования как раз и призван закрепить, установить организацию, устройство этих системных компонентов в их единстве и взаимосвязи. К системным компонентам относятся: население муниципального образования, территория со всеми ее природно-географическими, хозяйственно-экономическими и другими характеристиками, структура и организация власти и управления.

Такой подход вытекает и из требований действующего законодательства о местном самоуправлении, в том числе из Федерального

закона «Об общих принципах организации местного самоуправления». В нем определяется перечень вопросов, которые в обязательном порядке должны быть закреплены в уставе:

- границы и состав территории муниципального образования;
- вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципального образования;
- формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения;
- структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- наименование и полномочия выборных, других органов и должностных лиц местного самоуправления;
- срок полномочий депутатов представительных органов, членов других выборных органов и должностных лиц местного самоуправления;
- основания и виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления;
- порядок отзыва, выражения недоверия населением или досрочного прекращения полномочий выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления;
- статус и социальные гарантии депутатов, членов других выборных органов и должностных лиц местного самоуправления, основания и порядок прекращения их полномочий;
- гарантии прав должностных лиц местного самоуправления;
- условия и порядок организации муниципальной службы;
- экономическая и финансовая основа осуществления местного самоуправления, общий порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью;
- вопросы организации местного самоуправления, обусловленные компактным проживанием на территории муниципального образования национальных групп и общностей, коренных (аборигенных) народов, казачества, с учетом исторических и иных местных традиций.

Между тем указанный перечень, являясь обязательным, не является закрытым. В уставе муниципального образования могут быть прописаны другие положения об организации местного самоуправления, о компетенции и порядке деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в соответствии с законами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации.

Принятый устав подлежит официальному опубликованию, только после этого он вступает в силу. Но условием вступления в силу является, кроме того, его государственная регистрация в порядке, установленном законом субъекта Федерации. Смысл государственной регистрации заключается в том, чтобы проверить, соответствует ли устав законодательству России и субъекта Федерации, а также соблюдена ли процедура его принятия.

Как правило, регистрация устава муниципального образования проводится управлением юстиции субъекта Федерации. В некоторых субъектах Федерации уставы регистрируют законодательные (представительные) органы власти субъекта Федерации (в Самарской, Томской областях и др.). Основанием для отказа в государственной регистрации может быть только противоречие устава Конституции РФ, федеральным законам и законам субъекта Федерации. Отказ в государственной регистрации может быть обжалован гражданами в судебном порядке. [17,26-27]

Рекомендованные к изучению источники:

1. Европейская хартия местного самоуправления. [Электронный ресурс] /Сайт по международному праву. URL: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=454 (дата обращения: 08.04.2015)
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ», 26.01.2009, № 4
3. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. – М.: Эксмо, 2013. – 63 с.
4. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 02.11.2013) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями на 14 октября 2014 года) // [Электронный ресурс]/ Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации, 2012 - 2014. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901876063> (дата обращения: 08.04.2015)
5. Федеральный закон от 27.05.2014 N 136-ФЗ "О внесении изменений в статью 26_3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"" (с изменениями на 23 июня 2014 года) // [Электронный ресурс]/ Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации, 2012 - 2014. URL: <http://docs.cntd.ru/document/499097601> (дата обращения: 08.04.2015)
6. Федеральный закон от 23.06.2014 N 165-ФЗ " О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" // [Электронный ресурс] /КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=164503;fld=134;dst=100009;rnd=0.8382111866958439> (дата обращения: 08.04.2015)

7. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 14.10.2014) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // [Электронный ресурс]/ КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=169801> (дата обращения: 08.04.2015)
8. Федеральный закон от 21.07.2005 N 97-ФЗ (ред. от 21.11.2011) "О государственной регистрации уставов муниципальных образований» // [Электронный ресурс] / КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=121902;dst=0;ts=A12E9C2A039032548AA4FDB01CB53B15;rnd=0.3917846812400967> (дата обращения: 08.04.2015)
9. Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 04.03.2014) "О муниципальной службе в Российской Федерации" // [Электронный ресурс]/ Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации, 2012 - 2014. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902030664> (дата обращения: 08.04.2015)
10. Послание Президента Федеральному Собранию 12 декабря 2013 года // [Электронный ресурс] /Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/news/19825> (дата обращения: 08.04.2015)
11. Закон Иркутской области от 11.11.2011 N 116-ОЗ (ред. от 03.06.2014) "О муниципальных выборах в Иркутской области" // [Электронный ресурс]/ КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?base=RLAW411&n=87686&req=doc> (дата обращения: 08.04.2015)
12. Закон Иркутской области от 30 мая 2014 г. N 54-ОЗ "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области"// [Электронный ресурс]/ Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации, 2012 - 2014. URL: <http://docs.cntd.ru/document/412307395> (дата обращения: 08.04.2015)
13. Закон Московской области от 04.06.2013 N 46/2013-ОЗ (ред. от 10.10.2014) "О муниципальных выборах в Московской области" // [Электронный ресурс]/ КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=MOB;n=196795> (дата обращения: 08.04.2015)
14. Закон Московской области от 2 июня 2014 г. N 55/2014-ОЗ "О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Московской области и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Московской области, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Московской области" (принят постановлением Московской областной Думы от 29 мая 2014 г. N 4/91-П) // [Электронный ресурс]/ Московская областная Дума. Официальный сайт. URL: <http://www.mosoblduma.>

- ru/Zakoni/Zakoni_Moskovskoj_oblasti/item/19593/ (дата обращения: 08.04.2015)
15. Закон Челябинской области от 29.06.2006 N 36-ЗО (ред. от 10.06.2014) "О муниципальных выборах в Челябинской области" // [Электронный ресурс] / Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации, 2012 - 2014. URL: <http://docs.cntd.ru/document/802068991> (дата обращения: 08.04.2015)
 16. Закон Челябинской области от 10 июня 2014 г. N 706-ЗО "О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе" // [Электронный ресурс]/ КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW169;n=104526> (дата обращения: 08.04.2015)
 17. Батычко В.Т. Муниципальное право. Конспект лекций. - Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010 г. – 102 с.
 18. Галиакберов Р.С. Общеизвестные принципы и нормы международного права, международные договоры в системе правовой основы местного самоуправления [Электронный ресурс] / Российская академия естествознания. URL: http://www.rae.ru/snt/?section=content&op=show_article&article_id=6009 (дата обращения: 08.04.2015)
 19. В некоторых муниципалитетах Подмосковья отменили прямые выборы глав [Электронный ресурс] / Красногорские вести. URL: http://www.krn-vesti.ru/news/v_nekotorykh_municipalitetakh_podmoskovja_otmenili_prjamyje_vybory_glav/2014-06-01-5563 (дата обращения: 08.04.2015)
 20. Муниципальное управление и местное самоуправление: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности ГМУ и юриспруденция / Под ред. А.С. Прудникова, Д.С. Белявского. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2009. – 399 с.
 21. Чиркин, В.Е. Система государственного и муниципального управления: учебник/ В. Е. Чиркин. – 4-е изд., пересмотр. - М.: Норма, 2009. – 432 с.

Вопросы для самоподготовки:

1. Какие положения о местном самоуправлении содержатся в Конституции Российской Федерации?
2. Какие акты составляют федеральную правовую основу местного самоуправления?
3. Местное самоуправление как основа демократического государства. Формы участия населения в местном самоуправлении
4. Перечислите источники муниципального права с указанием конкретных нормативно-правовых актов для примера.
5. Назовите 5 европейских конвенций, в которых участвует Россия.

6. Когда приняты последние поправки в 131 ФЗ? Назовите основные из них и предположите к каким изменениям в местном самоуправлении это привело в РФ в общем и Иркутской области, в частности.
7. Приведите примеры указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, относящихся к местному самоуправлению.
8. Приведите примеры решений Конституционного Суда РФ в форме постановлений и определений, которые касаются МС.

Понятие и основные виды функций местного самоуправления

Под функциями местного самоуправления понимаются основные направления муниципальной деятельности.

Функции местного самоуправления обусловлены его природой, местом в системе народовластия, теми задачами и целями, к достижению которых направлена муниципальная деятельность.

Местное самоуправление, составляя одну из основ любого демократического строя, будучи выражением власти народа, обеспечивает приближение управления к гражданам, оно путем самостоятельного решения вопросов местного значения реализует задачи по обеспечению жизненных интересов населения, социальной защите граждан.

Можно выделить следующие *основные функции*:

1. обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения;
2. управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления;
3. обеспечение комплексного развития территории муниципального образования;
4. обеспечение удовлетворения потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах;
5. охрана общественного порядка;
6. представительство и защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией РФ и федеральными законами.

Понятие и основные виды функций местного самоуправления

Обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения

Местное самоуправление призвано обеспечить самостоятельное решение населением муниципального образования вопросов местного значения. Поэтому важной стороной муниципальной деятельности должно быть создание условий для эффективного участия граждан в осуществлении местного самоуправления. К этим условиям прежде всего относятся: а) наличие выборных органов местного самоуправления; б) использование в муниципальной деятельности институтов прямой демократии; в) наличие материально-финансовой базы для решения вопросов местного значения.

Муниципальное право закрепляет правовые гарантии участия населения в осуществлении муниципальной деятельности.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Существуют различные формы волеизъявления, с помощью которых обеспечивается участие граждан в решении вопросов местного значения.

Важнейшим инструментом волеизъявления населения муниципального образования являются демократические свободные и периодические **муниципальные выборы**, посредством которых избираются представительные и иные органы местного самоуправления. Наличие выборных органов местного самоуправления (представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования) является обязательным. В отдельных поселениях уставом муниципального образования в соответствии со ст. 35 ФЗ №131 представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан.

По вопросам местного значения может проводиться **местный референдум**, в котором имеют право участвовать все граждане, проживающие на территории муниципального образования. В соответствии с уставом муниципального образования местный референдум назначается представительным органом местного самоуправления по инициативе граждан, избирательными объединениями, других субъектов в соответствии с федеральным законом.

Для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по важнейшим вопросам местного значения (проект устава муниципального образования, проект местного бюджета и др.) с участием жителей муниципального образования могут проводиться **публичные слушания**.

В целях выявления мнения граждан и его учета при принятии решений в муниципальных образованиях проводятся **опросы граждан**. Кроме того, для обсуждения вопросов местного значения и в других случаях, предусмотренных законом и уставом муниципального образования, могут проводиться **собрания (конференции) граждан**.

Инициативная группа граждан может выступить с **правотворческой инициативой** путем внесения проекта муниципального правового акта на рассмотрение соответствующего органа или должностного лица местного самоуправления, которые обязаны их рассматривать на открытых заседаниях с участием представителей населения.

Право на участие в осуществлении местного самоуправления граждане реализуют также посредством **индивидуальных и коллективных обращений** в органы и к должностным лицам местного самоуправления.

Закон предусматривает использование в системе местной демократии **территориального общественного самоуправления (ТОС)**, порядок организации и осуществления которого определяется уставом муниципального образования и нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Развитие институтов муниципальной демократии обеспечивает тесную связь выборных органов и должностных лиц местного самоуправления с населением, их подконтрольность населению. Устав муниципального образования в соответствии с законом регулирует порядок **отзыва выборных лиц местного самоуправления**.

Участие граждан в осуществлении местного самоуправления обеспечивается также через выборные и другие органы местного самоуправления.

Граждане имеют равные права быть избранными в органы местного самоуправления. Им обеспечивается также равный доступ к муниципальной службе.

Органы местного самоуправления городских, сельских поселений на основании ст. 17 Федерального закона 2003 г. об общих принципах организации местного самоуправления и в соответствии со своим уставом могут принимать решение о привлечении совершеннолетних трудоспособных граждан к выполнению на добровольной основе **социально значимых для поселения работ** (в том числе дежурств) в целях решения вопросов местного значения.

Продолжительность данных работ не может составлять более четырех часов подряд. При этом граждане могут привлекаться к выполнению социально значимых работ в свободное от основной работы или учебы время на безвозмездной основе. К таким работам могут быть отнесены только работы, не требующие специальной профессиональной подготовки.

Для участия в управлении местными делами существенное значение имеет информированность граждан о работе органов местного самоуправления, состоянии муниципального хозяйства. Поэтому последовательная реализация принципа гласности в муниципальной деятельности служит важным условием обеспечения активного участия населения в решении вопросов местного значения, контроля за работой органов местного самоуправления.

Местное самоуправление является хорошей школой для политического воспитания, подготовки граждан к участию в управлении государственными делами.

Управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления

Каждое муниципальное образование имеет муниципальную собственность и местный бюджет.

Свое социальное предназначение местное самоуправление может оправдать, лишь эффективно управляя муниципальным имуществом, формируя и рационально используя местные финансы.

Государство признает за местным самоуправлением право самостоятельно решать эти вопросы. Поэтому население муниципального образования, осуществляя местное самоуправление, принимает на себя ответственность за эффективность управления муниципальным имуществом и местными финансовыми ресурсами.

Задачи, связанные с управлением муниципальной собственностью и финансовыми средствами местного самоуправления, решаются прежде всего органами местного самоуправления.

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления создают муниципальные предприятия и учреждения, устанавливают тарифы на их услуги; формируют и размещают муниципальный заказ; развивают внешнеэкономические связи. В целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации.

Органы местного самоуправления осуществляют от имени муниципального образования права собственника в отношении имущества и местных финансов, входящих в состав муниципальной собственности.

Особую роль в реализации этих прав играют **представительные органы местного самоуправления** (в Иркутской области – Думы), которые, во-первых, устанавливают порядок управления и распоряжения муниципальной собственностью, порядок и условия ее приватизации; во-вторых, утверждают местный бюджет и отчет о его исполнении; в-третьих, устанавливают местные налоги и сборы; в-четвертых, разрабатывают планы и программы развития муниципального образования и утверждают отчеты об их исполнении; в-пятых, принимают общеобязательные правила по предметам ведения муниципального образования; в-шестых, осуществляют контроль за деятельностью иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Иные органы местного самоуправления (**местная администрация**), их **должностные лица** (**глава муниципального образования** и др.) осуществляют оперативное, текущее управление муниципальной собственностью и местными финансами. Они в соответствии с законом вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, а также отчуждать в установленном порядке. Кроме того, данные органы вправе совершать с муниципальным имуществом и иные сделки, определять в договорах и соглашениях условия использования

приватизируемых или передаваемых в пользование объектов муниципальной собственности. Они обеспечивают исполнение местного бюджета.

В случаях, предусмотренных законом, права собственника в отношении имущества и местных финансов, входящих в состав муниципальной собственности, от имени муниципального образования осуществляет также население непосредственно.

Статья 56 ФЗ №131 предусматривает, что само население на местном референдуме, сходе может принимать решения о разовых добровольных сборах средств граждан для финансирования мероприятий местного значения.

Население в соответствии с уставом муниципального образования вправе в порядке реализации правотворческой инициативы вносить проекты правовых актов по вопросам управления муниципальным хозяйством, местными финансовыми средствами в органы местного самоуправления, которые их обязаны рассмотреть.

Несомненно, что реализация полномочий, связанных с осуществлением рассматриваемой функции, должна осуществляться в интересах населения муниципального образования, служить удовлетворению его потребностей.

Население муниципального образования должно получать информацию об управлении и распоряжении муниципальной собственностью, финансовыми ресурсами в целях осуществления действенного контроля за этой стороной муниципальной деятельности. Уставы муниципальных образований должны предусматривать соответствующие формы контроля населения, граждан за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления в этой сфере.

Обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципального образования

Статья 17 Федерального закона 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит к полномочиям местного самоуправления решение вопросов комплексного социально-экономического развития муниципального образования.

Муниципальные образования — городские, сельские поселения и др. — представляют собой своеобразные территориально-производственные и хозяйственные комплексы. Комплексное развитие муниципального образования призвано обеспечить повышение эффективности местного хозяйства, решение социально-культурных, экологических задач, а также рациональное использование трудовых, природных и других местных ресурсов, создание необходимых условий жизни и отдыха граждан. Это необходимое условие успешного решения вопросов местной жизни, достижения целей местного самоуправления.

Функция комплексного социально-экономического развития муниципального образования осуществляется прежде всего посредством планирования.

Представительные органы местного самоуправления принимают планы и программы развития муниципального образования, а также контролируют их реализацию, утверждая отчеты об их исполнении. При этом органы местного самоуправления не должны допускать перекосов и развитию производственной и социальной инфраструктур, добиваясь их гармоничного сочетания.

Планы и программы развития муниципального образования должны быть направлены на обеспечение оптимальных пропорций в развитии разных сфер местной жизни, рационального использования природных и иных ресурсов. Осуществляя данную функцию, органы местного самоуправления должны учитывать и интересы развития территории субъекта Федерации.

Комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования тесно связано с его бюджетно-финансовой политикой, направленной на материальное обеспечение муниципальных планов и программ, их сбалансированности и увязки. Органы местного самоуправления самостоятельно распоряжаются средствами местных бюджетов. Они вправе устанавливать местные налоги и сборы, а также льготы по их уплате.

Проблемы комплексного социально-экономического развития муниципальных образований во многом связаны с деятельностью организаций, не находящихся в муниципальной собственности.

Органы местного самоуправления вправе координировать участие данных организаций в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования. Координационная деятельность органов местного самоуправления дает возможность объединить усилия расположенных на их территории организаций независимо от их подчиненности, форм собственности. Органы местного самоуправления используют в этих целях договоры, муниципальный заказ, а также такие организационные формы координационной работы, как советы директоров, советы предпринимателей и др.

Обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципальных образований предполагает сбор, обработку и обобщение необходимой информации. Поэтому должны получить развитие муниципальная статистика, муниципальная информационная служба.

Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления предусматривает, в частности, разработку унифицированной системы показателей, характеризующей социально-экономическое развитие города, района, сельского поселения, для получения прогнозов развития этих населенных пунктов; внедрение единой системы классификации и кодирования технико-экономической и социальной информации в систему сбора и обработки информации органов местного самоуправления.

Федеральный закон 2003 г. относит к полномочиям органов местного самоуправления организацию сбора статистических данных, характеризующих состояние экономики и социальной сферы

муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством РФ.

Таким образом, в сфере информационного обеспечения комплексного социально-экономического развития муниципальных образований органы местного самоуправления тесно взаимодействуют с соответствующими государственными органами.

Обеспечение удовлетворения основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований

К основным целям муниципальной деятельности относится улучшение условий жизни граждан, создание благоприятной среды жизнедеятельности населения муниципального образования. Важную роль в их достижении играет деятельность органов местного самоуправления по удовлетворению основных жизненных потребностей граждан, что предполагает развитие местной инфраструктуры, организацию обслуживания населения.

Органы местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом обязаны обеспечивать удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований.

Обеспечивая удовлетворение потребностей населения в жизненно важных услугах, органы местного самоуправления организуют, содержат, развивают соответствующие муниципальные организации и службы.

Закон обязывает органы местного самоуправления соответствующих муниципальных образований заниматься вопросами организации, содержания и развития муниципальных учреждений дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования; муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации и др. и возлагает на органы местного самоуправления решение вопросов, связанных с организацией снабжения населения топливом, утилизации и переработки бытовых отходов, транспортного обслуживания населения и т. п.

Органы местного самоуправления обязаны создавать условия для жилищного строительства; для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания; для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры и т. д.

Кроме того, органы местного самоуправления обеспечивают условия для развития массовой физической культуры и спорта, участвуют в охране окружающей среды, осуществлении экологического контроля, обеспечивают первичные меры пожарной безопасности в муниципальном образовании. Они осуществляют опеку и попечительство, а также решают другие вопросы, связанные с оказанием населению различного рода услуг, созданием условий для обслуживания населения в различных сферах местной жизни.

Необходимо отметить, что ФЗ №131 дифференцированно подходит к отнесению вопросов местного значения к ведению муниципальных образований различного вида (поселений, муниципального района,

городского округа, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения), что будет рассмотрено ниже.

Органы местного самоуправления регулируют отношения, касающиеся данной области муниципальной деятельности. Представительные органы местного самоуправления принимают общеобязательные правила по вопросам местной жизни.

Наконец, органы местного самоуправления осуществляют в этой сфере контрольную деятельность, что служит созданию необходимых предпосылок для наиболее полной и эффективной реализации прав и свобод граждан, обеспечению стабильного правового режима муниципального образования.

Охрана общественного порядка

Согласно ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления осуществляют охрану общественного порядка.

Общественный порядок — это составная часть правопорядка в обществе, важный элемент правовой основы жизнедеятельности граждан. Понятие «общественный порядок» характеризует систему общественных отношений, складывающихся на основе соблюдения правовых и иных социальных норм в общественных местах — на улицах, транспорте и других местах, свободных для открытого доступа неопределенно широкого круга лиц. Поэтому успешное осуществление данной функции — одно из условий решения общегосударственной задачи обеспечения законности, укрепления правопорядка в Российской Федерации.

Общественный порядок — основа нормальной жизни муниципального образования, функционирования местной демократии, необходимое условие реализации прав и свобод граждан — характеризует состояние местной жизни муниципального образования, уровень правовой культуры и правосознания муниципальных служащих, граждан, их объединений. Важное значение для упрочения общественного порядка имеет урегулированность вопросов местной жизни.

В конституции закреплено, что органы местного самоуправления осуществляют охрану общественного порядка, эти положения получили развитие и в федеральном законе №131. Есть пункт о том, что охрана общественного порядка в муниципальных образованиях осуществляется муниципальной милицией. Однако в законе о полиции от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ такое понятие отсутствует. Нет и федерального закона, который призван определить порядок организации и деятельности муниципальной милиции.

В целях создания правовых, организационных и материальных условий для ускорения процесса формирования муниципальных органов охраны общественного порядка на основе Указа Президента РФ от 17 сентября 1998 г. № 1115 в ряде муниципальных образований проводился эксперимент по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления. В 2000 г. он был завершен. Президент РФ поручил

Министерству внутренних дел РФ обобщить опыт проведения указанного эксперимента, но дальше этого не пошло.

По замечанию А.А. Подсумковой формирование муниципальных органов охраны общественного порядка не было доведено до конца из-за отсутствия у муниципальных образований финансовых и материальных ресурсов, а также из-за отсутствия законодательной базы деятельности муниципальной милиции. [2,98]

В обеспечении охраны общественного порядка на территории муниципального образования принимают участие соответствующие депутатские комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав и др. Кроме того, возможно и участие населения в реализации данной функции путем создания народных дружин, использования других форм общественной самодеятельности граждан.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит к ведению муниципального района и городского округа организацию охраны общественного порядка на территории указанных муниципальных образований муниципальной милицией. Формирование данных органов возможно только после принятия соответствующего федерального закона, определяющего порядок их формирования и правовой статус.

Представительство и защита интересов и прав местного самоуправления

Осуществление населением местного самоуправления предполагает представительство и защиту интересов и прав муниципальных образований, их жителей, местного самоуправления как важнейшего элемента демократической системы построения и функционирования власти в государстве на разных уровнях государственного управления, в государственных и международных организациях.

Реализация данной функции преследует цель обеспечить учет мнения населения муниципальных образований, гарантируемых государством интересов и прав местного самоуправления при выработке и осуществлении государственной политики в различных сферах общественной жизни, при решении важнейших вопросов государственной и общественной жизни.

При этом следует учитывать, что защита прав местного самоуправления — важная сторона государственной деятельности. В Российской Федерации действует система государственных гарантий местного самоуправления, включая право на судебную защиту. Однако, как показывает практика, нередко права и законные интересы местного самоуправления нарушаются и ущемляются, в том числе государственными органами.

Органы местного самоуправления, взаимодействуя с государственными и иными органами и организациями в различных сферах местной жизни, должны отстаивать и защищать интересы населения муниципальных образований, активно использовать свои конституционные полномочия на

судебную и иные формы защиты интересов и прав местного самоуправления в случае их игнорирования и нарушения. Все это дает основание выделять в качестве функции местного самоуправления не только представительство, но и защиту интересов и прав местного самоуправления.

Представительство и защиту интересов и прав местного самоуправления осуществляют прежде всего органы и должностные лица местного самоуправления при взаимодействии с органами государственной власти и организациями. Они наделены для этого соответствующими полномочиями.

Представительные органы местного самоуправления обладают правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Федерации. Они вправе разработать проекты законодательных актов субъекта Федерации по вопросам местного самоуправления, которые должны быть рассмотрены законодательным (представительным) органом субъекта.

Органы и должностные лица местного самоуправления вправе обращаться также в органы государственной власти, к администрации организаций, в том числе по вопросам соблюдения прав местного самоуправления, учета интересов населения муниципальных образований при решении тех или иных вопросов общественной и государственной жизни. Такие обращения подлежат обязательному рассмотрению.

Кроме того, органы и должностные лица местного самоуправления в целях защиты прав и интересов местного самоуправления, населения муниципальных образований должны использовать конституционное право на судебную защиту, в том числе право на обращение в Конституционный Суд РФ:

Граждане, население муниципальных образований также участвуют в реализации данной функции местного самоуправления, используя в этих целях прежде всего институты и формы прямой демократии (референдумы, сходы и т. д.). В некоторых случаях учет мнения населения государственными органами является обязательным (например, при изменении границ муниципального образования).

Гражданам, проживающим на территории муниципального образования, гарантируется право предъявлять в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными нарушающих права местного самоуправления актов органов государственной власти и государственных должностных лиц, а также организаций. Граждане также могут обращаться с жалобами в Конституционный Суд РФ в случае нарушения их конституционных прав и свобод (в том числе прав на местное самоуправление).

Осуществлению функции представительства и защиты интересов и прав местного самоуправления способствует деятельность советов по местному самоуправлению, создаваемых в субъектах Федерации. Будучи членами этих советов, выборные должностные лица местного

самоуправления могут представлять и отстаивать интересы и права муниципальных образований на региональном уровне. Так, распоряжением Президента Чувашской Республики от 12 ноября 2002 г. учрежден Совет по вопросам местного самоуправления при Президенте Чувашской Республики.

Одной из организационных форм, с помощью которой осуществляется функция представительства и защиты интересов и прав местного самоуправления, являются ассоциации и союзы (объединения) муниципальных образований. Они образуются в целях координации деятельности муниципальных образований, более эффективного осуществления ими своих прав и интересов. В Российской Федерации действуют общероссийские, межрегиональные и региональные ассоциации и союзы местного самоуправления, деятельность которых выступает важным фактором государственной и общественной жизни, в том числе в плане обеспечения прав и законных интересов местного самоуправления на различных уровнях государственной власти.

Представительство и защита прав местного самоуправления обеспечиваются и на международном уровне.

После вступления Российской Федерации в Совет Европы российская делегация принимает участие в работе Конгресса региональных и местных властей Европы. Согласно новой Хартии Конгресса, принятой 2 мая 2007 г. Комитетом министров, Конгресс формируется из представителей муниципалитетов и регионов, избираемых прямым голосованием. Ассамблея обеих палат Конгресса насчитывает 318 полноправных членов и 318 заместителей (Россия 18/18). Члены Конгресса группируются по национальным делегациям и в соответствии со своими политическими взглядами: PPE-DC (группа христианской демократической европейской партии), SOC (группа социалистов), GILD (независимая либерально-демократическая группа), NI (члены, не принадлежащие ни к одной из перечисленных политических групп Конгресса). Участие всех делегаций подчиняется принципу справедливого географического распределения, равного представительства различных органов власти и политических сил, а также равного представительства мужчин и женщин. Каждое государство-участник имеет право на число мест в Конгрессе, равное числу мест в Парламентской Ассамблее.

Конгресс собирается три раза в год (пленарная сессия в мае, осенняя сессия в ноябре и весенняя в марте). В сессиях принимают участие делегации стран-членов Совета Европы, а также представители государств, не имеющих членства в Совете Европы, приглашенные в качестве наблюдателей. Сессии каждой из палат Конгресса проходят в Страсбурге и предшествуют либо следуют за ординарной ежегодной сессией Конгресса.

В составе Конгресса также имеются четыре комиссии - институциональная, комиссия культуры и образования, комиссия социального взаимодействия, комиссия долгосрочного развития. [3]

До 1995 г. и миллионный город, и малочисленное поселение, являющиеся муниципальными образованиями, обладали одинаковыми предметами ведения, несмотря на несопоставимость их экономических, финансовых, социальных и демографических ресурсов и потенциалов.

Принципиальным отличием нового 131 закона являлась жёсткая регламентация двухуровневой системы МО и элементов административно-территориального деления. Все МО независимы между собой, но по новому закону различаются предметами ведения – решаемыми ими вопросами местного значения, которые определены ФЗ в зависимости от статуса МО. Установление статуса каждого МО осуществляется законом субъекта федерации. МО верхнего уровня имеют статусы муниципального района или городского округа. Все МО нижнего уровня находятся на территории своего муниципального района и имеют статусы городского или сельского поселений и одинаковые вопросы местного значения, ограниченные относительно вопросов местного значения городского округа и отличающиеся от вопросов местного значения муниципального района. См. таблицу №1.

На уровне **городского и сельского поселения** закреплены в основном вопросы, решение которых с точки зрения теории управления требует максимального приближения субъекта управления (муниципальной власти) к объекту управления (жителям муниципального образования). В первую очередь эти вопросы касаются организации предоставления публичных услуг населению. Это вопросы содержания жилищного фонда, жилищного строительства, обеспечения жильем, застройки территории, землепользования, благоустройства и озеленения территории, охраны исторических памятников, сохранения объектов культурного наследия, организации досуга, развития физкультуры и спорта, пожарной безопасности, уличного освещения.

Вопросы предоставления образования, оказания медицинской помощи, охраны общественного порядка, охраны окружающей среды отнесены исключительно на районный уровень.

Характерно, что к вопросам местного значения *муниципального района* относятся:

1. вопросы, решение которых не может быть ограничено территорией поселения и носит ярко выраженный межпоселенческий характер (например, организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района);
2. вопросы, решение которых носит специализированный характер по сравнению с вопросами местного значения поселений и позволяет, при условии эффективной деятельности по их решению, достичь на уровне района «экономии на масштабе» (например, организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов);
3. социально значимые вопросы в сфере образования и здравоохранения (например, организация оказания на территории муниципального района

скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов). Но с принятием нового Закона "Об основах охраны здоровья граждан в РФ" ситуация изменилась. Статья 16 предоставляет тем муниципальным образованиям, которые не в состоянии обеспечить свое население качественной и доступной медицинской помощью, возможность передать эти полномочия региону, как и сами медицинские учреждения. Для муниципалитетов с достаточным бюджетом закон предусматривает возможность сохранения своих полномочий в этой сфере. В этом случае имущественные права также закрепляются за муниципалитетом. Такой выбор позволит выровнять условия оказания медицинской помощи населению по всей стране, обеспечить материальную базу для повышения ее качества и доступности. В Иркутской области с 1 января 2013 года все муниципальные лечебные учреждения за исключением города Иркутска перешли в государственную собственность Иркутской области (97 медицинских учреждений). За муниципальными образованиями остаются задачи обеспечения условий работы медучреждений и привлечения врачебных кадров. К созданию условий относится: сохранение и безвозмездная передача в собственность Приангарья земельных участков, зданий, сооружений, помещений и иного муниципального имущества, находящегося в оперативном управлении или в пользовании учреждений здравоохранения по состоянию на 1 января 2011 года, создание и развитие социально-бытовой инфраструктуры для работников медучреждений, содействие больницам и поликлиникам при решении вопросов поддержания состояния зданий, коммунальной инфраструктуры, а также благоустройство и озеленение территорий. Руководство муниципалитетов не должно допустить задолженности по заработной плате, ущемления прав трудящихся в сфере здравоохранения. Накопление кредиторской задолженности медучреждениями недопустимо. Кроме того, на особый контроль необходимо поставить формирование запаса горюче-смазочных материалов и лекарств, а также и безаварийное прохождение зимних праздничных дней во всех стационарах и подразделениях оказания медпомощи населению. [4]

4. Вопросы электро- и газоснабжения, содержания и строительства автомобильных дорог, сбора и переработки отходов, организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения, формирования и содержания архивов, предоставления транспортных услуг, услуг связи, общественного питания, торговли, бытового и библиотечного обслуживания, участия в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, опеки и попечительства разграничены между поселениями и муниципальными районами.

К вопросам местного значения *городского округа* отнесен комплекс вопросов местного значения поселения и муниципального района, так как на

уровне городского округа закреплено большинство ключевых вопросов местного значения, свойственных как для поселения, так и для муниципального района.

Исключение составляют только вопросы, не свойственные для городского округа в силу специфики городской территории и принципа единства городского хозяйства.

В случаях, установленных законодательством, органы местного самоуправления имеют право реализовывать полномочия, закрепленные за иными уровнями публичной власти, за счет средств местного бюджета. Например, органы местного самоуправления поселения, муниципального района, городского округа имеют право на создание музеев поселения, муниципального района, городского округа; органы местного самоуправления городского округа, в соответствии с Законом РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании», наделены правом создания, реорганизации и ликвидации высших учебных заведений.

Помимо вопросов местного значения органы местного самоуправления могут осуществлять **отдельные государственные полномочия**, передача которых осуществляется законом (например, осуществление воинского призыва; надзор за несовершеннолетними, оставшимися без попечения родителей и т.п.). Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. В случае осуществления отдельных переданных государственных полномочий органы местного самоуправления либо оказывают государственные услуги, либо участвуют в их организации и предоставлении вместе с органами государственной власти.

Кроме того, в ряде федеральных законов за органами местного самоуправления закрепляются полномочия, которые однозначно не попадают под перечень вопросов местного значения и которые не передавались органам местного самоуправления законом как отдельные государственные полномочия. Однако их решения от органов местной власти ожидают и население муниципального образования, и федеральные органы государственной власти. К таким *«повисшим полномочиям»* относятся: регистрационный учет граждан по месту пребывания; жительства при отсутствии органов миграционного учета; управление государственными землями до разграничения государственной собственности на землю; создание условий для управления многоквартирными домами; предоставление жилых помещений муниципального жилищного фонда отдельным категориям граждан (сотрудникам милиции, Героям Советского Союза и другим); борьба с бездомными собаками; борьба с карантинными растениями; прием местной администрацией денежных средств от граждан в счет уплаты налогов при отсутствии банка и т. п.

Решая все приведенные вопросы, органы местного самоуправления осуществляют работу по организации предоставления публичных услуг.

Понятие «вопросы местного значения» неразрывно связано с понятием «муниципальные услуги», осуществление функций местного самоуправления, или, другими словами, решение вопросов местного значения, предполагает оказание муниципальных услуг. [1,61]

Вопросы местного значения по видам муниципальных образований см. ФЗ 131, глава 3, ст. 14 – 17.

Муниципальные услуги

Деятельность органов местного самоуправления реализуется через систему муниципальных услуг, предоставление которых обеспечивает те или иные составляющие качества жизни. Муниципальные услуги — это услуги, которые предоставляются в месте проживания человека или вблизи от него и за обеспечение которых органы местного самоуправления несут определенную ответственность.

К основным характеристикам муниципальных услуг относятся:

- индивидуальный, адресный характер услуг;
- заявительный характер предоставления (инициируется по обращению потребителя услуги в орган власти);
- недискриминационный характер (должны быть предоставлены при наличии установленных в правовых актах оснований любому пользователю услуги, обратившемуся за ее предоставлением, в заданный срок, с установленным качеством);
- предоставление услуг безвозмездно или по регулируемым органами местного самоуправления ценам.

К муниципальным услугам относится весь комплекс жилищно-коммунальных, транспортных, бытовых, торговых, образовательных, медицинских, культурных, досуговых и других услуг. Под жилищно-коммунальными услугами понимается техническое обслуживание жилья, а также коммунальные услуги, потребляемые населением, проживающим в домах, относящихся к жилищному фонду, стоимость которых взимается в рамках квартирной платы (водоснабжение, водоотведение, теплоснабжение, горячее водоснабжение, газоснабжение, вывоз бытовых отходов, пользование электроэнергией и т. п.).

В ряде случаев муниципальная власть не должна сама предоставлять услуги населению, ее задача — создать условия для их предоставления. Например, создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры; создание условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта; создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества и т.п.

Функции местного самоуправления, направленные на организацию предоставления муниципальных услуг, являются базовым элементом всей муниципальной деятельности, а также основой экономических, социальных и политических отношений между субъектами, расположенными на территории муниципального образования. По отношению к функции

оказания муниципальных услуг населению все остальные функции местного самоуправления производны, вторичны.

Вопросы для самостоятельной подготовки к семинарскому занятию по теме:

1. Понятие и признаки местного самоуправления.
2. Виды муниципальных образований.
3. Природные, исторические, национальные, социально-демографические, экономические особенности муниципального образования, в котором вы живете.
4. Двухуровневая модель территориальной организации местного самоуправления в РФ.
5. Объединение муниципальных образований.
6. Понятие «вопросы местного значения».
7. Вопросы местного значения поселения.
8. Вопросы местного значения муниципального района.
9. Вопросы местного значения городского округа.
10. Устав муниципального образования: понятие, примерная структура, практика, практика функционирования (на примере вашего МО).
11. Обязательные органы местного самоуправления.
12. Порядок формирования представительного органа местного самоуправления и его полномочия в вашем МО.
13. Глава администрации: порядок избрания и функции (на примере вашего МО).
14. Организационная структура местной (городской, районной, поселковой) администрации: принципы, методы построения и направления совершенствования на примере вашего МО.
15. Взаимоотношения государственной и муниципальной власти, разграничение полномочий.
16. Местный референдум.
17. Выборы в муниципальные органы управления: правовая регламентация и практика осуществления.
18. Территориальное общественное самоуправление.
19. Собрание граждан, конференция граждан, сход граждан, публичные слушания, правотворческая инициатива, опрос граждан.
20. Работа с населением, общественными организациями, гражданами и предприятиями, расположенными на территории муниципального образования.
21. Понятие «муниципальная собственность».
22. Перечень объектов муниципальной собственности вашего МО.
23. Понятие местного бюджета.
24. Структура местного бюджета на примере вашего МО.
25. Какие муниципальные услуги оказываются в вашем МО.

26. Общая характеристика особенностей местного самоуправления в Иркутской области
27. Факторы, влияющие на развитие муниципальных образований в Иркутской области: особенности бюджетно-финансовой ситуации, специфика положения в ключевых отраслях экономики
28. Факторы, влияющие на развитие муниципальных образований в Иркутской области: динамика жизненного уровня и занятости населения, особенности развития социальных отраслей (здравоохранение, образование, наука, культура)
29. Факторы, влияющие на развитие муниципальных образований в Иркутской области: специфика структур управления и политической ситуации. Электоральные особенности области.

Рекомендуемые источники:

1. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие / С.Ю. Наумов, Н.С. Гегедюш, М.М. Мокеев, А.А. Подсумкова – М.: Издательско-торговая корпорация "Дашков и Ко", 2012. – 556 с.
2. Комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (постатейный)// Подсумкова А.А., Чаннов С.Е. (отв. ред. С.Е. Чаннов) - М.: "Ось-89", 2010. – 281 с.
3. Лекции по муниципальному праву. Лекция № 7: Функции местного самоуправления. [Электронный ресурс]. URL: <http://webarhived.ru/page-692.html>(дата обращения: 08.04.2015).
4. Министерство здравоохранения иркутской области. О передаче муниципальных учреждений в государственную собственность Иркутской области. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.minzdrav-irkutsk.ru/index.php/o-peredache-munitsipalnykh-lpu-v-gosudarstvennuyu-sobstvennost> (дата обращения: 08.04.2015).
5. Национальное агентство муниципальной информации. Общероссийский Конгресс Муниципальных образований [Электронный ресурс]. URL: <http://www.окмо.рф/> (дата обращения: 08.04.2015).
6. Официальный портал Иркутской области. Власть/Местное самоуправление/Реформа местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL: <http://www.irkobl.ru/government/local/local/> (дата обращения: 08.04.2015).
7. Официальный сайт региональной некоммерческой организации Ассоциация муниципальных образований Иркутской области [Электронный ресурс]. URL: <http://amoio.ru/about/history/> (дата обращения: 08.04.2015).
8. Рой, О.М. Система государственного и муниципального управления: учеб. пособие для вузов / О. М. Рой .- 2-е изд., перераб. и доп. - СПб.: Питер, 2005. - 336 с.
9. Росгосстат. База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 08.04.2015).

10. Чиркин, В.Е. Система государственного и муниципального управления: учебник/ В. Е. Чиркин. – 4-е изд., пересмотр. – М.: Норма, 2009. – 432 с.

Реформа местного самоуправления в РФ 2014 г.

В 131-й Закон, определявший основы организации местного самоуправления, с 2003 года было внесено более 400 поправок. Кроме того, его корректировки потребовали 92 принятых за это время федеральных законов, что создало известную правовую неопределенность в этой сфере и заметно затруднило правоприменение. Практически в полтора раза был расширен перечень вопросов местного значения для всех видов муниципальных образований, причем без соответствующего расширения доходной базы местных бюджетов. Существенные и плохо увязанные между собой изменения, затрагивающие интересы местного самоуправления, вносились также в Бюджетный, Налоговый, Земельный, Жилищный, Градостроительный кодексы. Более 200 федеральных законов регулируют полномочия местного самоуправления, причем ряд полномочий, установленных этими федеральными законами, не соответствуют вопросам местного значения. Постоянно увеличивалось количество государственных полномочий, делегируемых местному самоуправлению, причем подчас не обеспеченных достаточным финансированием, либо вовсе без такового (как, например, регистрация граждан по месту проживания в случаях отсутствия подразделений федеральной миграционной службы).

При этом концепция 131-го Закона оставалась неприкосновенной.

Первого января 2014 исполнилось пять лет со дня вступления в силу в полном объеме Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, чуть раньше заговорили о реформе местного самоуправления, после заявления, сделанного Президентом РФ Владимиром Путиным в послании Федеральному Собранию в декабре 2013. Он напомнил о том, что именно развитие земств, местного самоуправления в свое время позволило России совершить рывок, найти кадры для проведения крупных прогрессивных преобразований. Сейчас, сказал Президент, цель такова: дать людям реальную возможность принимать участие в управлении теми территориями, где они живут. [10]

И вот впервые принят пакетный закон, который меняет концепцию местного самоуправления - повышается роль, а значит, и ответственность субъектов Российской Федерации за организацию МС на их территории.

27 мая 2014 года президент РФ подписал Федеральный закон №136-ФЗ "О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".[5] Основная концепция изменений в федеральный закон об общих принципах организации местного

самоуправления сводится к тому, что именно на региональном уровне будет решаться вопрос о применении той или иной модели устройства местной власти, порядка и способа формирования органов местного самоуправления.

Федеральным законом от 27 мая 2014 г. N 136-ФЗ:

вводятся 2 новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. Они могут образовываться в соответствии с законами субъектов Федерации.

Полномочия органов МСУ указанных округа и района по решению вопросов последнего могут разграничиваться региональным законом между ними. Состав муниципального имущества районов определяется законами субъектов Федерации, уставами округов и районов.

Представительный орган района избирается на муниципальных выборах.

Представительные органы округов формируются 2 способами. Первый - из состава представительных органов районов (при этом законом региона может быть установлена норма представительства районов, входящих в состав округа, исходя из численности населения районов). Второй - избрание на муниципальных выборах.

Кроме того, прописаны следующие нормы в отношении главы муниципального образования (МО). В соответствии с законом региона и уставом МО он избирается на муниципальных выборах либо представительным органом МО из своего состава. В первом случае глава МО входит в состав представительного органа МО с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя либо возглавляет местную администрацию. Во втором - исполняет полномочия председателя представительного органа МО.

В случае формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением из состава представительных органов поселений, внутригородских районов контракт с главой местной администрации заключается на срок от 2 до 5 лет. При этом с 1/3 до 1/2 увеличено число представителей региона в конкурсной комиссии. Теперь они назначаются губернатором (ранее - законодательным собранием по представлению губернатора).

Сразу после принятия ФЗ № 136 у нас в регионе был принят Закон Иркутской области от 30 мая 2014 г. N 54-ОЗ "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области", по которому главы всех муниципальных образований **избираются прямыми выборами**. Двухуровневая система нигде не вводится. Т.е. у нас остались те же правила, что и раньше, в то время, когда в других регионах были приняты законы, меняющие установившиеся ранее нормы МСУ. [12]

Например, в Московской области спустя три дня после того, как глава государства поставил визу на обновленной редакции ФЗ №131, депутаты Московской областной Думы сразу в трех чтениях приняли закон "О сроке

полномочий представительных органов муниципальных образований Московской области и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Московской области, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Московской области". [14;13]

Он поделил подмосковные муниципалитеты на три зоны: в первой сохраняются прямые выборы глав населением, во второй глава будет назначаться из избранного совета депутатов. Третья, самая многочисленная группа муниципальных образований законодателями осталась "не замеченной" - выборы там по-прежнему будут проходить в соответствии с уставами муниципалитетов.

В первую зону попали 24 муниципальных образования. Прямые выборы главы сохранены в Дмитровском, Зарайском, Лотошинском, Луховицком, Озерском, Сергиево-Посадском, Солнечногорском районах и городском округе Реутов.

В Коломенском, Одинцовском и Шатурском районах, городских округах Долгопрудный, Дубна, Ивантеевка, Королев, Котельники, городских поселениях Орехово-Зуево, Воскресенск, Луховицы, Кашира, Павловский Посад, Ступино, Большие дворы и Белоозерский глав также будет избирать население, но после выборов они войдут в советы депутатов в должности председателей и с правом решающего голоса.

Из избранных представителей советов депутатов глава будет назначаться в Воскресенском, Истринском, Каширском, Клинском, Ленинском, Люберецком, Пушкинском, Ступинском и Щелковском районах, в городских округах Балашиха, Коломна, Протвино, Пущино.

В эту же зону попали более 70 городских и сельских поселений, в числе которых значатся Егорьевск, Зарайск, Видное, Истра, Клин, Кубинка, Ликино-Дулево, Люберцы, Одинцово, Пушкино, Раменское, Серебряные Пруды, Щелково.

Остальных муниципалитетов (а в Подмосковье сегодня насчитывается 359 муниципальных образований: 36 районов, 35 городских округов, 111 городских поселений и 177 сельских поселений) закон не коснулся, они избирают руководителей по действующим уставам, которые могут подразумевать как прямые, так и "назначаемые" выборы глав. И всем муниципалитетам рекомендовано обзавестись сити-менеджером[20].

А в Челябинской области меньше чем за три недели законодатели подготовили нормативную базу, провели публичные слушания и приняли закон, в соответствии с которым областной центр объявлен городским округом, который делится на семь внутригородских районов[15;16]. В каждом районе будет свой представительный орган — районный совет со своими полномочиями и доходами. Райсовет каждого района (кроме малочисленного Центрального) будет состоять из 25 выбираемых жителями депутатов. Всего челябинцы избрали 14 сентября 2014 года 170 депутатов, из числа которых сформирована городская Дума в составе 49 депутатов. А уже городская Дума избрала главу города, им стал Станислав Мошаров, который

был рекомендован на эту должность региональным политсоветом «Единой России».

Кроме того, ФЗ № 136 уменьшено **количество вопросов местного значения сельских поселений**. Их предусмотрено всего **13 из 39** установленных ранее. Таким образом, теперь сельские поселения самостоятельно решают наименее затратные вопросы местного значения, а вопросы, требующие существенных расходов местных бюджетов, на территориях сельских поселений должны решаться органами местного самоуправления муниципальных районов.

В частности, поселения самостоятельно решают следующие вопросы:

- 1) формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за его исполнением;
- 2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;
- 3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;
- 4) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;
- 5) создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- 6) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;
- 7) обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий;
- 8) формирование архивных фондов поселения;
- 9) утверждение правил благоустройства территории поселения, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории поселения (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм), (за исключением использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения);
- 10) присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального регионального или межмуниципального значения), наименований элементам планировочной структуры в границах поселения, изменение, аннулирование

таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре;

11) содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства;

12) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении;

13) оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин.

Законами регионов за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы местного значения.

Установлено, что региональными законами могут перераспределяться полномочия между МСУ и органами субъектов Федерации. Такое перераспределение допускается на период не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа региона.

При этом к компетенции госорганов регионов нельзя относить полномочия органов МСУ в сферах управления муниципальной собственностью, местного бюджета, охраны общественного порядка, установления структуры органов МСУ, изменения границ МО и некоторые другие.

Федеральный закон № 136 вступает в силу со дня его официального опубликования, т.е. 27 мая 2014. При этом предусматривается, что в течение шести месяцев со дня вступления в силу указанного закона должны быть приняты законы субъекта Российской Федерации, устанавливающие порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов. Причем законы субъектов должны быть приняты вне зависимости от того меняется или не меняется модель организации местного самоуправления.

23 июня 2014 г. принят ФЗ № 165 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации", который, в частности, уточняет порядок упразднения поселений. Речь идет о тех, где отсутствуют обладающие избирательным правом жители. Органы госвласти региона вправе принять решение об изменении административно-территориального устройства, в результате которого происходит упразднение всех населенных пунктов с последующим упразднением поселения. Процедура проводится в соответствии с региональным законом. [6]

При низкой плотности населения (или если речь идет о труднодоступных местностях) территория упраздненного поселения входит в состав муниципального района в качестве межселенной территории. В отношении иных территорий – в состав поселений, имеющих общую границу с упраздняемым.

Ряд изменений касается заключения соглашений между органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, и органами местного самоуправления последнего о передаче части полномочий. Они оформляются в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами его представительного органа.

Расширены права органов местного самоуправления муниципального района. Они могут также совершать нотариальные действия, если в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, нет нотариуса.

Прописано дополнительное основание для проведения схода граждан. Это возможно в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, от 100 до 300 человек для решения вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования.

Скорректирован порядок формирования местных бюджетов. Например, что касается их доходов, то они формируются в соответствии с бюджетным законодательством, законодательством о налогах и сборах и об иных обязательных платежах. Исключается конкретный перечень собственных доходов местных бюджетов.

Пересмотрен механизм оказания финансовой помощи, в т. ч. за счет региональных бюджетов. В основы законодательства о нотариате внесены следующие изменения. Расширен перечень действий, совершаемых главами местных администраций и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления. Речь идет, в частности, об удостоверении факта нахождения гражданина в живых; тождественности гражданина с лицом, изображенным на фотографии; времени предъявления документов.

Реформа местного самоуправления в Иркутской области 2005-2014 гг.

В соответствии с Законом Иркутской области от 12 декабря 2005 года №104-оз "О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" поселений Иркутской области в 2006 году" органы местного самоуправления городских и сельских поселений области (в числе 46 субъектов Российской Федерации, без переходного периода) с 1 января 2006 года приступили к решению вопросов местного значения, отнесенных к их компетенции Федеральным законом №131-ФЗ, в полном объеме.

Органами государственной власти, органами местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области реализованы все организационные мероприятия, необходимые для обеспечения их деятельности.

На территории Иркутской области установлена двухуровневая

организация системы местного самоуправления – образовано и наделено соответствующим статусом 472 муниципальных образования:

- 363 сельских;
- 67 городских поселений;
- 9 городских округов;
- 33 муниципальных района.

В настоящий момент сформированы все представительные органы и исполнительные органы местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области.

Сформирована вся необходимая правовая база:

- приняты и прошли государственную регистрацию уставы всех муниципальных образований Иркутской области;
- проведена регистрация органов местного самоуправления в качестве юридических лиц;
- открыты лицевые счета в органах федерального казначейства.

При отсутствии возможности решения отдельных вопросов местного значения на уровне поселений, заключены соглашения с органами местного самоуправления муниципальных районов о передаче им осуществления части полномочий органов местного самоуправления поселений.

В рамках методического обеспечения реформы местного самоуправления, а также повышения эффективности работы по принятию органами местного самоуправления нормативных правовых актов, необходимых для решения вопросов местного значения и переданных им отдельных государственных полномочий, Правительством Иркутской области продолжена работа по подготовке модельных (типовых) муниципальных правовых актов.

В соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ продолжена работа по описанию и утверждению границ муниципальных образований в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства.

В настоящее время Восточно-Сибирским филиалом ФГУП «Госземкадастръёмка» - ВИСХАГИ закончена работа по описанию границ муниципальных образований. Все материалы направлены в муниципальные образования области в целях их согласования решениями представительных органов муниципальных образований. По мере подготовки документов планируется подготовка проектов законов Иркутской области «Об описании и утверждении границ муниципальных образований Иркутской области» и внесение их в установленном порядке на рассмотрение Законодательного Собрания Иркутской области. В настоящий момент приняты Законы Иркутской области по трем городским округам – г.г. Зима, Саянск, Тулун.

Продолжена работа по разработке документов территориального планирования (схем территориального планирования, генеральных планов) муниципальных образований Иркутской области.

В Иркутской области в муниципальных образованиях образовано 43

контрольно-счетных органа (далее – КСО), из них 36 контрольных органа муниципальных образований II уровня (27 районов, 9 городских округов) и 7 контрольно-счетных органов муниципальных образований I уровня. Статусом юридического лица обладает 29 контрольных органа. В рамках деятельности Совета контрольно-счетных органов (КСО ИР) области со стороны Контрольно-счетной палаты Иркутской области оказывается практическая, консультационная помощь и методическая поддержка контрольно-счетных органов муниципальных образований Иркутской области.

Во исполнение требований Федерального закона №131-ФЗ продолжена работа по разграничению имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами и вновь образованными в их границах городскими и сельскими поселениями. Продолжается подготовка проектов законов Иркутской области о разграничении имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными образованиями, дорабатываются перечни имущества.

На сегодняшний день в Иркутской области 33 муниципальных района, имущество которых подлежит разграничению между районами и вновь образованными в их границах муниципальными образованиями. Из них законы о разграничении муниципального имущества приняты по 27 муниципальным районам. Из-за отсутствия у муниципальных районов технической документации на объекты недвижимого имущества, ввиду дефицита финансовых средств в местных бюджетах на ее изготовление, объекты недвижимости в большинстве своем не оформлены, что не позволило разграничить имущество в полном объеме.

Реализация Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в области осуществляется в тесном взаимодействии органов государственной власти области с органами местного самоуправления. В этой связи в Правительстве Иркутской области принят закон Иркутской области от 8 декабря 2009 года № 93/59-оз «О полномочиях органов государственной власти Иркутской области по взаимодействию с Советом муниципальных образований Иркутской области», которым определены принципы сотрудничества и партнерства, согласования интересов при решении общих задач, гласности, законности, добровольности, взаимной ответственности.

В целях обеспечения реализации Указа Президента РФ от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» Правительством Иркутской области была проделана следующая работа:

- Распоряжением Губернатора Иркутской области от 7 октября 2011 года № 78-р утвержден обновленный состав экспертной группы по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Иркутской области (далее – экспертная группа).

- Распоряжением Губернатора Иркутской области от 13 октября 2011 года № 82-р (в редакции распоряжения Губернатора Иркутской области от 21 ноября 2011 года № 93-р) утверждены итоги оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Иркутской области за 2010 год
- На сайте министерства экономического развития, труда, науки и высшей школы Иркутской области размещен Сводный доклад Иркутской области о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов по итогам 2010 года.
- Министерством экономического развития, труда, науки и высшей школы Иркутской области утвержден порядок деятельности экспертной группы.
- В Правительстве области функционируют консультативные органы субъекта Российской Федерации, в состав которых входят представители органов местного самоуправления.
- Постановлением Губернатора Иркутской области от 25.09.2008 г. № 388-п «О региональном совете Иркутской области» утверждено положение о Региональном совете. В соответствии с указанным положением членами Регионального совета (далее – Совет) являются по должности все мэры муниципальных районов и городских округов. Основной целью работы Совета являлось создание благоприятных условий для развития более эффективной системы взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления области, обсуждения проблем, имеющих особое значение.

В 2013 году перед органами государственной власти области и органами местного самоуправления были поставлены серьезные задачи, которые частично реализованы, в том числе:

- оказание содействия избирательным комиссиям по подготовке и проведению выборов депутатов Законодательного Собрания Иркутской области, а также муниципальных выборов на территории Иркутской области;
- разграничение имущества между первым и вторым уровнем местного самоуправления;
- разработка органами местного самоуправления документов территориального планирования;
- утверждение описания границ муниципальных образований Иркутской области в соответствии с требованиями земельного и градостроительного законодательства (с указанием координат поворотных и узловых точек). [6]

Сразу после принятия ФЗ № 136 в мае 2014 года у нас в регионе был принят Закон Иркутской области от 30 мая 2014 г. N 54-ОЗ "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области", по которому главы всех муниципальных образований избираются прямыми выборами. Двухуровневая система нигде не вводится. Т.е. у нас остались те же правила, что и раньше, в то время, когда в других регионах были приняты законы, меняющие установившиеся

ранее нормы МСУ. [14]

Рекомендованные к изучению источники:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. – М.: Эксмо, 2013. – 63 с.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 02.11.2013) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями на 14 октября 2014 года) // [Электронный ресурс]/ Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации, 2012 - 2014. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901876063> (дата обращения: 08.04.2015)
3. Федеральный закон от 27.05.2014 N 136-ФЗ "О внесении изменений в статью 26_3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"" (с изменениями на 23 июня 2014 года) // [Электронный ресурс]/ Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации, 2012 - 2014. URL: <http://docs.cntd.ru/document/499097601> (дата обращения: 08.04.2015)
4. Федеральный закон от 23.06.2014 N 165-ФЗ " О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" // [Электронный ресурс]/ КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=164503;fld=134;dst=100009;rnd=0.8382111866958439> (дата обращения: 08.04.2015)
5. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 14.10.2014) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // [Электронный ресурс]/ КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req= doc;base= LAW;n=169801> (дата обращения: 08.04.2015)
6. Федеральный закон от 21.07.2005 N 97-ФЗ (ред. от 21.11.2011) "О государственной регистрации уставов муниципальных образований» // [Электронный ресурс] / КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=121902;dst=0;ts=A12E9C2A039032548AA4FDB01CB53B15;rnd=0.3917846812400967> (дата обращения: 08.04.2015)
7. Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 04.03.2014) "О муниципальной службе в Российской Федерации" // [Электронный ресурс]/ Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации, 2012 - 2014. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902030664>

- (дата обращения: 08.04.2015)
8. Послание Президента Федеральному Собранию 12 декабря 2013 года // [Электронный ресурс] / Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/news/19825> (дата обращения: 08.04.2015)
 9. Закон Иркутской области от 11.11.2011 N 116-ОЗ (ред. от 03.06.2014) "О муниципальных выборах в Иркутской области" // [Электронный ресурс]/ КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?base=RLAW411&n=87686&req=doc> (дата обращения: 08.04.2015)
 10. Закон Иркутской области от 30 мая 2014 г. N 54-ОЗ "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" // [Электронный ресурс]/ Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации, 2012 - 2014. URL: <http://docs.cntd.ru/document/412307395> (дата обращения: 08.04.2015)
 11. Закон Московской области от 04.06.2013 N 46/2013-ОЗ (ред. от 10.10.2014) "О муниципальных выборах в Московской области" // [Электронный ресурс]/ КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=МОВ;n=196795> (дата обращения: 08.04.2015)
 12. Закон Московской области от 2 июня 2014 г. N 55/2014-ОЗ "О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Московской области и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Московской области, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Московской области" (принят постановлением Московской областной Думы от 29 мая 2014 г. N 4/91-П) // [Электронный ресурс]/ Московская областная Дума. Официальный сайт. URL: http://www.mosoblduma.ru/Zakoni/Zakoni_Moskovskoj_oblasti/item/19593/ (дата обращения: 08.04.2015)
 13. 19593/ (дата обращения: 08.04.2015)
 14. Закон Челябинской области от 29.06.2006 N 36-ЗО (ред. от 10.06.2014) "О муниципальных выборах в Челябинской области" // [Электронный ресурс]/ Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации, 2012 - 2014. URL: <http://docs.cntd.ru/document/802068991> (дата обращения: 08.04.2015)
 15. Закон Челябинской области от 10 июня 2014 г. N 706-ЗО "О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе" // [Электронный ресурс]/ КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW169;n=104526> (дата обращения: 08.04.2015)
 16. Батычко В.Т. Муниципальное право. Конспект лекций. - Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010 г. – 102 с.
 17. Галиакберов Р.С. Общеизвестные принципы и нормы международного права, международные договоры в системе правовой

основы местного самоуправления [Электронный ресурс] / Российская академия естествознания. URL: http://www.rae.ru/snt/?section=content&op=show_article&article_id=6009 (дата обращения: 08.04.2015)

18. В некоторых муниципалитетах Подмосковья отменили прямые выборы глав [Электронный ресурс] / Красногорские вести. URL: http://www.krnvesti.ru/news/v_nekotorykh_municipalitetakh_podmoskovja_otmenili_prjamy_e_vybovy_glav/2014-06-01-5563 (дата обращения: 08.04.2015)
19. Муниципальное управление и местное самоуправление: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности ГМУ и юриспруденция / Под ред. А.С. Прудникова, Д.С. Белявского. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2009. – 399 с.

Вопросы для самоподготовки:

1. Каковы основные проблемы, не решенные ФЗ 131 на общенациональном уровне?
2. Каковы основные проблемы, не решенные ФЗ 131 на региональном уровне в Иркутской области?
3. В чем смысл реформы местного самоуправления 2014 года?
4. Какие модели МСУ будут применяться в Московской области с 2014 года?
5. Как будет осуществляться местное самоуправление в южноуральской столице г. Челябинске с 14 сентября 2014 года?
6. Опыт введения института сити-менеджера в Иркутской области (Усолье-Сибирское, Ангарский район, Братск).
7. Новая модель МСУ в Иркутске. Схема выборов мэра 2015 год.

