

АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ МВД РОССИИ

**Правовое обеспечение
государственного и муниципального
управления**

Учебно-практическое пособие

Москва • 2020

УДК 351.9:352.075
ББК 67.401.21
П68

*Одобрено редакционно-издательским советом
Академии управления МВД России*

Рецензенты: *А. И. Клименко*, начальник кафедры теории государства и права Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя, доктор юридических наук, доцент; *В. А. Толстик*, начальник кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России, доктор юридических наук, профессор.

П68

Правовое обеспечение государственного и муниципального управления : учебно-практическое пособие / [В. В. Барбин и др.]. – М. : Академия управления МВД России, 2020. – 116 с.

ISBN 978-5-907187-26-9

Учебно-практическое пособие подготовлено в соответствии с рабочей программой учебной дисциплины «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления» для обучающихся по направлению подготовки 38.04.02 «Менеджмент» и 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление», содержательно охватывает теоретико-правовые, конституционные, муниципально-правовые и международно-правовые основы государственного и муниципального управления.

В пособии в сжатом виде излагается теоретический материал по каждой теме, представлен перечень практических заданий и тестов для контроля знаний.

Данное учебное издание предназначено для слушателей (магистрантов), изучающих дисциплину «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления», адъюнктов (аспирантов), преподавателей юридических вузов.

УДК 351.9:352.075
ББК 67.401.21

ISBN 978-5-907187-26-9

© Авторский коллектив, 2020
© Академия управления МВД России, 2020

Авторский коллектив:

Барбин В. В., кандидат юридических наук, доцент – тема 14;

Корабельникова Ю. Л., кандидат юридических наук, доцент – темы 7, 11;

Косых А. А., кандидат юридических наук, доцент – темы 6, 9;

Матанцев Д. А., кандидат юридических наук – темы 3, 4;

Пожарский Д. В., доктор юридических наук, доцент – предисловие, темы 1, 5, 8;

Рыжов А. А., кандидат юридических наук, доцент – темы 2, 10;

Степкин Е. Ю., кандидат юридических наук, доцент – темы 12, 13.

Оглавление

Предисловие.	5
Тема 1. Государство как управляющая система.	7
Тема 2. Форма государства и система государственного и муниципального управления.	16
Тема 3. Нормативно-правовая основа государственного и муниципального управления.	24
Тема 4. Проблемы реализации права в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.	32
Тема 5. Основы конституционного строя Российской Федерации.	39
Тема 6. Современные проблемы федеративного устройства.	46
Тема 7. Конституционные институты непосредственной демократии.	54
Тема 8. Конституционные основы механизма государственной власти.	61
Тема 9. Понятие, функции и принципы местного самоуправления.	70
Тема 10. Территориальные и экономические основы местного самоуправления.	78
Тема 11. Организационные основы системы местного самоуправления.	84
Тема 12. Соотношение внутригосударственного и международного права.	92
Тема 13. Международные договоры, международные правовые обычаи и основные принципы международного права как правовая основа деятельности государственных органов.	99
Тема 14. Международно-правовые основы сотрудничества государств в борьбе с преступностью.	106
Рекомендуемая литература.	114

Предисловие

На современном этапе развития человеческой цивилизации интерес к государству и его управленческому потенциалу неуклонно возрастает. Во многом это объясняется тем, что государство по-прежнему остается единственным институтом, способным обеспечить непрерывное и безопасное развитие общества и личности. В управленческом ракурсе государство и аппарат публичной власти, которым оно располагает, – наиболее эффективный социально-политический институт, обеспечивающий состояние упорядоченности общественных отношений, в том числе при помощи юридических (правовых) средств. Достижимые при помощи государства и поддерживаемые им общественный и правовой порядок выступают необходимым условием, своего рода необходимой средой для реализации личности, общественного прогресса, гарантирования прав и свобод человека.

Вокруг государства, его сущности, социального назначения и управленческого потенциала (функций) непрерывно ведутся острые научные дискуссии и политические споры. И это не случайно, поскольку существенно возросший социальный спрос на качественное государственное управление приобретает глобальный характер. Сегодня придется потрудиться, чтобы найти место на земном шаре, где государство было бы абсолютно пассивным, а государственное управление свернутым. Даже в так называемых слабых, развивающихся государствах присутствует государственное управление, в том числе осуществляемое извне.

Многовековой путь развития государственного управления доказал его общесоциальную ценность и незаменимость. Несмотря на имеющие место точки зрения об избыточности или ненужности государственного управления и государства вообще, последнее по-прежнему является основным средством организации общественной жизни и обеспечения ее безопасности и направленности. В условиях усложнения и дифференциации общественных отношений, появления новых социальных связей, социальных угроз и рисков управленческая деятельность государства значительно увеличивается в объемах. Параллельно с увеличением и усложнением государственного управления увеличивается объем и значение правового регулирования – главного и наиболее легитимного и эффективного

ресурса государственного управления. Управленческое решение в современных условиях представляет собой не только (а может быть и не столько) собственно акт управления, но и юридически значимое и обоснованное решение. В этом нет ничего удивительного. Просто не следует забывать, что государство и право рождены вместе, развиваются и функционируют, взаимно дополняя друг друга. На современном этапе государство и право переплетены между собой множеством видимых и невидимых нитей, степень их интеграции близка к максимальной отметке. Именно по этой причине материал учебно-практического пособия изложен в правовом (юридическом) контексте.

Тема 1.

Государство как управляющая система

1. Понятие и признаки государства

Государство является продуктом общественного развития, представляет собой сложное социально-политическое явление. Современные тенденции и перспективы развития общества обуславливают необходимость фундаментального анализа его управленческих свойств.

В условиях усложнения и дифференциации общественных отношений, появления новых социальных связей, социальных угроз и рисков управленческая деятельность государства значительно увеличивается в объемах.

Публичное управление – многогранный и сложный процесс (явление). В самом общем плане *публичное управление представляет собой деятельность институтов публичной власти по упорядочению (регулированию) общественных отношений и реализации общественно значимых целей и задач*. Публичное управление тесно связано с понятиями: «целеполагание», «целереализация», «планирование», «прогнозирование», «контроль», «координация», «регулирование», «администрирование», «политика», «менеджмент» и др. Государственное управление и муниципальное управление является частью (видами, формами) публичного управления.

Главным субъектом публичного управления выступает государство. Понятие государства складывается из нескольких сторон. Возникнув на определенном этапе развития общества как «орудие классовой борьбы», государство по отношению к обществу выступает управляющей системой. Для обоснования понятия государства как субъекта публичного управления необходимо установить его главные свойства (признаки).

Организация публичной (политической) власти. Появление публичной власти и ее развитие отличает государство от первобытной родоплеменной организации общества и выступает его главным, сущностным признаком.

В самом общем плане *публичная власть – это власть (система управленческих отношений), осуществляемая относительно обособленным от общества чиновничьим (управленческим) аппаратом.*

Однако сам по себе аппарат без тех, кто в нем работает, – это абстракция. Государственное учреждение (орган) функционирует только в том случае, если в нем работают люди.

Территориальная организация. Государство и его управленческое воздействие реализуется в рамках определенной территории. Территориальная дифференциация населения, начавшаяся в период общественного разделения труда (трудовой специализации), по мере его развития превращается в административно-территориальную. На этой основе возникает институт подданства (гражданства). Осуществление публичного управления по территориальному принципу приводит к появлению пространственных пределов государственной власти – границ. Территориальный принцип имеет две стороны. Первая обуславливает разделение всего населения мира на отдельные сообщества, обладающие независимостью от аналогичных образований, а вторая определяет политическую организацию населения внутри таких сообществ.

Налогообложение. Государство не может осуществлять управление без материальных ресурсов (бюджет, собственность и т. п.). Государственное управление немыслимо без ресурсов, формируемых главным образом за счет налогов. То же самое можно сказать и о муниципальном управлении, материальную основу которого образует местный (муниципальный) бюджет, создаваемый посредством местных налогов и сборов. Вместе с тем налоги нельзя рассматривать исключительно в качестве средства обеспечения государственного управления и содержания государственного аппарата. За счет налогов формируется материальный ресурс решения общесоциальных проблем. К числу таких задач следует относить национальные проекты, многие из которых имеют социальный характер (поддержка материнства и детства, поддержка инвалидов и пожилых граждан и т. п.).

Суверенитет. Качество и действенность государственного управления возможны только в условиях верховенства государственной власти внутри страны и ее независимости вовне (в отношениях с иными государствами). Такое свойство государства в юридической науке обычно именуется суверенитетом. Внешний суверенитет означает независимость государства и его внешней политики. Внутренний суверенитет означает верховенство государственной власти внутри страны, а именно:

- государственная власть и управление распространяется на всей территории, на всех граждан и организации;
- государственная власть вправе отменить (признать ничтожным) любое проявление иной социальной власти;

– государственная власть располагает такими средствами воздействия (например, принуждение), которыми никакая иная организация и индивиды не обладают.

Обобщение вышеуказанных признаков позволяет сформулировать следующее определение государства. *Государство – это суверенная территориальная организация публичной власти, взимающая налоги и издающая общеобязательные правила поведения в целях упорядочения общественных отношений.*

Сущность явления (предмета, процесса) – это самое главное в нем, то, без чего оно перестает быть самим собой и не может отличаться от иных явлений. *Сущность государства – это главное, решающее, основное свойство государства, определяющее его цели и функции.* Сущность государства в разные исторические периоды, а также с различных научных позиций рассматривалась по-разному. В истории общественной мысли сложилось огромное количество научных концепций относительно сущности государства. В. Е. Чиркин выделил пять основных подходов к определению сущности государства.

Теологический (божественный, религиозный) подход основан на рассмотрении государства в качестве явления, созданного Богом, а значит, и государственная деятельность, в том числе управление, божественно предопределена.

С точки зрения *классического (арифметического)* подхода государство представляет собой сумму трех основных слагаемых: власти, территории и населения. В настоящее время данный подход популярен среди западных политологов и специалистов в сфере международного публичного права.

Юридический подход к сущности государства во многом обязан идеям И. Канта, полагавшего, что государство представляет собой множество людей, подчиненных законам. Эта концепция развивалась последователями и имела прогрессивное значение, в том числе способствовала возникновению идеи правового государства, прав и свобод человека, законности.

Наибольшую популярность и распространение в науке получил *социологический* подход к познанию сущности государства, представленный множеством ответвлений (школ). Пожалуй, самой мощной из них выступает марксизм. Общим интегрирующим началом (стержнем) социологического подхода выступает тезис о том, что государство – явление социальное, продукт развития общества и его содержанием выступают общественные политические (управленческие) отношения.

В условиях стремительного развития науки и техники, появления новейших технологий и цифровизации общественной жизни

формируется *цифровой* (сетевой, технико-кибернетический) подход к пониманию государства. Главной идеей такого подхода выступает тезис о том, что государство с точки зрения его функций превращается в систему (механизм) оказания электронных услуг. Управление в таком государстве приобретает цифровой формат, взаимоотношения (взаимные права и обязанности) между властью и гражданами осуществляются при помощи информационно-коммуникационных технологий, в том числе технологий искусственного интеллекта.

Несмотря на многообразие взглядов на сущность государства, неизменным остается то, что государство всегда было, есть и будет институтом (инструментом) публичной власти и управления обществом.

2. Функции государства и государственное управление

Функции государства – это имманентные виды публично-властной деятельности, обусловленные целями и задачами государства, выражающие его сущность и ценность.

В юридической литературе можно насчитать более десятка вариантов классификаций функций государства. Одной из причин такой множественности является отождествление системы функций государства с их классификацией, а также различие классификационных критериев¹. Основаниями, по которым в юридической науке предлагаются различные классификации функций государства, выбираются: сферы государственной деятельности; формы и способы государственного воздействия на общественные отношения; степень значимости для государства; продолжительность существования; территориальные границы реализации; принцип разделения властей и т. д. В отечественной юридической науке существуют следующие основные классификационные модели функций государства.

Внешние и внутренние функции государства. В зависимости от того, внутри страны или за ее пределами государство осуществляет свою деятельность, выделяются внешние и внутренние функции. Современному государству присущи следующие внешние функции: обороны страны; интеграции с мировым сообществом; сотрудничества в решении глобальных проблем; участия в обеспечении мирового порядка. Во внутренней сфере государство выполняет следующие функции: политическую; экономическую; налоговую; идеологическую; культурно-воспитательную; экологическую; охра-

¹ Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства: монография. Саратов, 1979. С. 205.

нительную; контрольную и др. Необходимо принять во внимание, что интеграционные процессы сообщают определенную условность обоснованию внешних и внутренних функций.

Основные и неосновные функции государства. В зависимости от степени важности (ценности) решаемых посредством функций задач рассматриваются основные (главные) и неосновные (неглавные) функции. Особенно рельефно основные функции проявляются в так называемые кризисные или переходные периоды развития государства. Некоторые из них становятся иногда судьбоносными для государства и всего общества. Так, в годы Великой Отечественной войны практически все усилия советского народа и государства были направлены на защиту Отечества. Неосновные функции являются относительно более узкими направлениями деятельности и входят в состав основных функций на правах элемента.

Временные и постоянные функции государства. Продолжительность осуществления деятельности государства во времени является основанием выделения постоянных и временных функций государства. Подобная классификация продуктивна при изучении функций конкретного государства. При изучении функций «государства-абстракции» сложно обнаружить его временные функции. Кроме того, оперировать категориями «постоянное» и «временное» применительно к государственно-правовым явлениям необходимо взвешенно, поскольку государство и право сами по себе обладают подвижностью.

Классовые и общесоциальные функции государства. В зависимости от того, в чьих интересах государство осуществляет свою деятельность, рассматриваются классовые и общесоциальные функции государства. Подобное деление было взято на вооружение советской юридической наукой, и практически все вопросы, связанные с категорией «функции государства», получали освещение с позиции классового подхода. Однако в условиях заметного снижения классовых антагонизмов, как, впрочем, классовой риторики в целом, общесоциальные и классовые задачи довольно тесно взаимосвязаны и не всегда противопоставлены друг другу, в связи с чем выделение классовых и общесоциальных функций затруднено¹.

Наибольшее распространение в литературе получила так называемая единая классификация (модель, система) функций, основанная на различении сфер жизнедеятельности общества. На основании такого критерия обычно выделяют экономическую, политическую, социальную, культурно-воспитательную и экологическую

¹ Радько Т. Н. Теория государства и права: учебник. М., 2004. С. 169.

функцию. Нередко такая модель дополняется правоохранительной (охранительной) функцией. В соответствии с такой конструкцией следует говорить о различных отраслях государственного управления (управление экономикой, социальной сферой, культурой, правоохранительной системой и т. д.).

Формы реализации функций государства – это способы его практической деятельности, направленной на претворение в жизнь целей государства и решение общесоциальных задач. Среди них следует различать правовые и организационные (неправовые¹, фактические) формы. Различают следующие виды правовых форм.

Правотворческая – представляет собой процесс создания или санкционирования нормативных актов, в том числе в целях изменения или отмены действующих юридических норм.

Правоприменительная – деятельность государственных органов по реализации, прежде всего применению, законов и подзаконных нормативных актов путем издания правоприменительных актов.

Правообеспечительная (в том числе правоохранительная, контрольно-надзорная, судебная). Правоохранительная форма реализации функций государства – это деятельность, осуществляемая посредством властной, оперативной работы государственных органов по охране норм права от нарушений, защите прав и свобод граждан и их объединений, охране законности и правопорядка.

Договорная. Характеризуется договорными началами в государственном управлении и реализации функций государства.

Распорядительная. Издание распорядительных актов является самостоятельной формой правовой деятельности государства, находящейся как бы «на стыке» правотворчества и применения права.

Важное место в реализации государственных функций занимают организационные формы. Они не связаны с юридически значимыми действиями и не влекут за собой правовые последствия. Тем не менее в большинстве случаев они регулируются нормами права, проявляются в подзаконной деятельности органов государства. Такие формы в основном связаны с повседневной организационной и исполнительно-распорядительной работой органов исполнительной власти.

¹ Термин «неправовые формы» следует использовать в нестрогом значении. В условиях построения правового государства вся деятельность органов государственной власти должна строиться на основе права. В этом смысле указанный термин как бы оттеняет значение права в государственном управлении.

Тесты

1. Что из нижеперечисленного не относится к признакам государства?

- а) Деление права на частное и публичное;
- б) Наличие публичной власти;
- в) Суверенитет;
- г) Территория.

2. Что отличает публичную власть от иных форм (видов) власти?

- а) Наличие юридических реквизитов;
- б) Аппарат принуждения и относительное несовпадение с обществом ее носителей;
- в) Сакральный характер;
- г) Поддержка религиозных организаций.

3. Что означает суверенитет?

- а) Независимость государственной власти и ее самостоятельность внутри страны и за ее пределами;
- б) Наличие боеспособной армии;
- в) Наличие системы законодательства;
- г) Наличие государственных символов (герб, флаг, гимн).

4. С какими из перечисленных ниже свойств и характеристик государства в большей степени связаны функции государства?

- а) Форма государства;
- б) Тип государства;
- в) Политический режим;
- г) Сущность государства, его цели и задачи.

5. Основными (наиболее распространенными) видами функций государства являются:

- а) основные и неосновные, постоянные и временные, внутренние и внешние;
- б) демократические и тоталитарные, федеративные и унитарные, республиканские и монархические;
- в) планирующие и контрольные, правоприменительные и нормотворческие;
- г) материальные и процессуальные, частно-правовые и публично-правовые.

6. Что из перечисленного не является формой реализации функций государства?

- а) Правотворчество (нормотворчество);
- б) Контроль и надзор;
- в) Юридическая интеграция;
- г) Организационно-распорядительная деятельность.

7. Какое определение соответствует понятию функций государства?

- а) Основные отрасли законодательства;
- б) Основные направления (виды) государственной деятельности;
- в) Основные формы правления;
- г) Основные этапы государственного управления.

8. Что, на Ваш взгляд, возникает раньше?

- а) Государство;
- б) Право;
- в) Они возникают одновременно (параллельно);
- г) Все ответы правильные.

9. Сущность государства – это:

- а) главное свойство (качество) государства, то, что выделяет государство из числа иных социальных явлений;
- б) социальное назначение государства;
- в) цель государства;
- г) функции государства.

10. Государство – это прежде всего:

- а) инструмент (машина, аппарат) для подавления личности;
- б) функция общества;
- в) система правовых актов;
- г) организация публичной власти.

Практические задания

Задание 1.

Являлась ли Золотая Орда государством? Обоснуйте Вашу позицию с точки зрения признаков государства.

Задание 2.

Составьте в форме таблицы или схемы основные признаки государства в контексте различных подходов к пониманию феномена государства (классический, теологический, юридический, социологический).

Задание 3.

Каковы особенности государственного и муниципального управления в эпоху цифровизации? Обоснуйте развернуто Вашу точку зрения.

Задание 4.

Составьте таблицу, презентацию или схему на тему «Государство в эпоху глобализации».

Задание 5.

Изучите Указ Президента от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» и обозначьте Вашу позицию относительно тенденций использования технологий искусственного интеллекта в государственном и муниципальном управлении.

Тема 2.

Форма государства и система государственного и муниципального управления

Формирование системы государственного управления, разграничение предметов ведения между отдельными государственными органами, степень самостоятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения, наличие средств общественного контроля за деятельностью государственно-властных субъектов во многом определяются элементами формы государства. Такими элементами выступают форма правления, форма государственно-территориального устройства и форма политического режима.

1. Форма правления: понятие и виды

Форма правления представляет собой совокупность признаков государства, характеризующих формирование, организацию и функционирование высших органов власти в государстве, возможности их взаимного влияния и контроля, правовые и организационные основы разграничения компетенции, степень участия граждан в процессе наделения тех или иных органов и должностных лиц государственно-властными полномочиями. Именно форма правления во многом определяет структурное построение всей системы государственной власти, степень подчиненности и ответственности отдельных ее структурных элементов перед высшим законодательным органом или главой государства, особенности системы сдержек и противовесов.

Традиционно формы правления подразделяются на монархию и республику. Монархия на современном этапе развития общества может быть определена как форма правления, при которой власть главы государства передается по наследству и осуществляется бессрочно. При этом следует отметить, что из данного правила возможны и определенные исключения, таким примером может служить Малайзия, где монарх избирается Советом девяти правителей штатов сроком на 5 лет с обязательной ротацией.

Исторически существовало большое количество разновидностей монархической формы правления (раннефеодальная, сословно-представительная, вотчинная и др.). На данный момент можно

выделить такие формы монархии, как абсолютная, дуалистическая и парламентская.

Для абсолютной монархии характерно отсутствие каких-либо ограничений властных полномочий монарха и способов и форм контроля за их осуществлением, в соответствии с этим вся система государственного управления, включая законодательные, исполнительные и судебные органы, подчинена монарху. К такой форме правления относятся страны Ближнего Востока: Оман, Кувейт, Катар, Бахрейн.

Дуалистическая монархия представляет собой форму построения государственной власти, при которой монарх сохраняет властные полномочия в исполнительной сфере: может формировать и отправлять в отставку правительство и отдельных министров, назначать иных должностных лиц, обладает правом вето и правом роспуска парламента. При этом законодательная власть принадлежит полномочному представительному органу, что существенно ограничивает полномочия монарха в сфере реального управления государством.

В парламентских монархиях властные полномочия главы государства существенным образом ограничены. Основные высшие государственно-властные полномочия принадлежат парламенту, который формирует правительство, контролирует его деятельность и при необходимости принимает решение о его отставке, что определяет приоритет законодательной власти в системе государственного управления. Известная формула «царствует, но не правит» во многом отражает реальное правовое положение монарха при данной форме правления, но это не означает полного лишения монарха властных полномочий. Так, в Великобритании, которая является наиболее известным примером современной парламентской монархии, в 1963 г. королевой Елизаветой II было реализовано право назначения премьер-министра. В целом можно констатировать, что монархия не является пережитком прошлого, многие современные европейские государства сохраняют монархическую форму правления, а некоторые и возвращаются к ней (Испания в 1975 г.), выбирая парламентскую форму, наиболее соответствующую демократической идеологии.

Республика – это форма правления, в которой глава государства избирается на определенный срок. Традиционно принято выделять две основные формы республики: парламентскую и президентскую.

Парламентская республика (Германия, Италия, Израиль) по распределению государственно-властных полномочий среди высших органов власти во многом сходна с парламентской монархией. Основные властные полномочия сосредоточены в компетенции парламента: формирование, контроль деятельности и отставка правительства и, как следствие, подчиненное положение исполнительной

власти по отношению к законодательной. Президент в данной форме правления обладает незначительным кругом властных полномочий, многие из которых носят формальный или представительский характер, в большинстве случаев он избирается парламентом или специально сформированным коллегиальным органом. Положительным аспектом парламентской республики является коллегиальный характер правления, минимизирующий возможность концентрации власти в руках одного человека и произвольного ее использования, также приоритетный характер полномочий парламента по отношению к правительству фактически исключает существенные конфликты между законодательной и исполнительной властью, которые могут повлечь кризис в управлении государством.

В президентской республике (США, Мексика) глава государства обладает широким объемом реальных государственно-властных полномочий по управлению государством. Президент возглавляет исполнительную власть, формирует правительство и напрямую руководит его деятельностью, принимает решение об отставке правительства и отдельных министров, назначает ответственных должностных лиц в системе исполнительной власти и частично судей высших судебных инстанций, определяет направления и методы внешней политики, обладает правом вето по отношению к законам, принятым парламентом. Президент избирается голосованием граждан государства на прямых или косвенных выборах. Объективным отличием президентской республики является более выраженное разделение относительно равноправных ветвей власти, что предъявляет особые требования при формировании и правовом закреплении системы сдержек и противовесов в государственном управлении. Во многом достоинства и недостатки президентской формы правления определяются личностными качествами человека, занимающего пост главы государства.

Наряду с классическими признаками парламентских и президентских республик во многих государствах складываются особые варианты распределения государственно-властных полномочий, тем самым формируются переходные, смешанные, суперпрезидентские, милитаристические и иные формы республик.

2. Форма государственного устройства

Под формой государственно-территориального устройства понимается совокупность признаков государства, характеризующих административно-территориальное деление государства, разграничение властных полномочий между центральными государственными

ми органами и органами государственной власти территориальных единиц, степень самостоятельности отдельных территорий в рамках государства. В качестве основных форм государственно-территориального устройства выделяют унитарные государства, федеративные государства и конфедерации.

Унитарные государства (Китай, Испания, Беларусь) характеризуются в первую очередь тем, что административно-территориальные единицы государства не обладают полномочиями по формированию собственной системы государственной власти и не могут формировать собственного законодательства и системы налогов и сборов. Управление на всей территории государства носит единый характер и осуществляется в рамках целостной структуры, в которой вертикальные иерархические отношения преобладают над горизонтальными связями властных органов в отдельных территориальных единицах. Данное положение не исключает возможности наличия в унитарном государстве автономных территорий с особым правовым статусом и полномочиями (Франция, Испания). В современном мире унитарная форма государственно-территориального устройства преобладает, около 180 стран являются унитарными.

Федерации (США, Германия, Индия, Бразилия) представляют собой сложные государства, которые состоят из территорий субъектов, каждый из которых может самостоятельно формировать на своей территории систему органов государственной власти, создавать собственную правовую систему, определять организацию местного самоуправления. Важно отметить, что полномочия субъектов федерации по самоорганизации ограничены предметом ведения. Так, законодательство субъектов не может противоречить законодательству федерации по вопросам, относящимся к ведению федерации или совместному ведению, то же касается и правоприменительной деятельности и решений органов государственной власти субъектов. Степень широты предметов ведения субъектов зависит во многом от уровня централизации федерации. На уровне центральной власти субъекты представлены в двухпалатном парламенте государства, нижняя палата которого призвана выражать интересы населения государства в целом, а верхняя включает в себя представителей всех субъектов федерации. Ограничением власти субъектов федерации также является отсутствие у них права на односторонний выход из состава государства. Вопросы формирования системы местного самоуправления в большинстве федеративных государств регулируются на уровне законодательства субъектов федерации.

Конфедерация – форма государственно-территориального устройства, которая не является государством, так как представля-

ет собой союз полностью суверенных государств, сформированный для достижения определенных целей. В отличие от федеративных государств в конфедерации нет общей системы государственной власти, единого законодательства, а государства – участники конфедерации являются самостоятельными субъектами международно-правовых отношений и могут в одностороннем порядке выйти из состава конфедерации.

3. Политический режим и его разновидности

Политический режим понимается как совокупность признаков государства, характеризующих взаимодействие человека, общества и государственной власти, определяющих степень реального участия граждан в управлении государством, реальность политических прав и свобод населения. Безусловно, сформировавшееся деление политических режимов на демократические и антидемократические носит упрощенный характер, хотя легко вписывается в либеральную западную идеологию. В реальности политическая составляющая жизни государства и общества намного сложнее. Политика, проникая во все сферы жизни общества и взаимодействуя с другими элементами формы государства, историческими особенностями той или иной общественной и государственной структуры, идеологией, менталитетом общества, реалиями определенных исторических периодов, может формировать значительное количество различных политических режимов, не всегда соответствующих строгому делению на демократический, авторитарный и тоталитарный.

Следует понимать, что указанные формы государства являются обобщенными характеристиками, которые получают собственное воплощение в каждом конкретном государстве с учетом его исторического развития, соотношения политических сил, экономического положения, международной ситуации и иных факторов государственного и общественного развития, что оказывает существенное влияние на формирование, функционирование и развитие системы государственного и муниципального управления.

Тесты

1. Глава государства получает свою власть по наследству, осуществляет ее бессрочно, и его властные полномочия ничем не ограничены. Данное государство является:

- а) парламентской республикой;
- б) конституционной монархией;
- в) тоталитарным государством;
- г) абсолютной монархией.

2. Республиканский период в новейшей истории Российского государства начался:

- а) с августа 1991 года;
- б) с октября 1917 года;
- в) с февраля 1917 года;
- г) с апреля 1906 года.

3. К формам государственно-территориального устройства относится:

- а) демократия;
- б) федерация;
- в) республика;
- г) теократия.

4. Двухпалатная структура парламента характерна в первую очередь для:

- а) республики;
- б) федерации;
- в) светского государства;
- г) демократии.

5. Свойство государственной власти, выражающееся в признании (поддержке) народом этой власти:

- а) легитимность;
- б) авторитетность;
- в) легальность;
- г) суверенность.

6. Российская Федерация не является:

- а) демократическим государством;
- б) правовым государством;
- в) унитарным государством;
- г) федеративным государством.

7. К субъектам Российской Федерации относятся:

- а) области;
- б) автономные сообщества;
- в) регионы;

г) все ответы правильные.

8. Правом сецессии обладают:

- а) государства, входящие в состав конфедерации;
- б) субъекты федерации;
- в) муниципальные образования;
- г) граждане государства.

9. Наличие единственной политической партии в государстве является признаком:

- а) демократического государства;
- б) абсолютной монархии;
- в) унитарного государства;
- г) тоталитарного государства.

10. Количество субъектов в составе Российской Федерации на 2020 год:

- а) 89;
- б) 87;
- в) 85;
- г) 83.

Практические задания

Задание 1.

Парламент Энской области (являющейся субъектом РФ) принял закон, регулирующий вопросы комплектования кадров судебных и правоохранительных органов. При этом данный закон противоречит федеральному законодательству.

Какими нормативными актами должны руководствоваться правоохранительные органы Энской области? Дайте правовое обоснование принятого решения.

Задание 2.

В Конституционный Суд РФ обратился гр-н Петров с заявлением о неконституционности ст. 8 Устава Энской области, предусматривающей возможность самостоятельного выхода Энской области из состава Российской Федерации.

Дайте правовую оценку указанной норме и правовое обоснование перспективного решения Конституционного Суда.

Задание 3.

Два федеративных государства заключили договор о создании союзной структуры в целях совместного осуществления экономической деятельности (добычи, транспортировки и продажи полезных ископаемых). Для управления этой деятельностью был создан координирующий орган – Экономический совет государств.

Дайте правовую характеристику новому государственному образованию. Определите основные отличия федерации от конфедерации.

Задание 4.

Проанализируйте изменение признаков элементов формы государства в процессе исторического развития Российского государства в XX–XXI вв. Как эти изменения повлияли на организацию и функционирование системы государственного и муниципального управления?

Задание 5.

На примере конкретных государств проведите сравнительно-правовой анализ распределения властных полномочий между высшими органами государственной власти в парламентской и президентской республиках. На основе анализа дайте правовую характеристику форме правления в Российской Федерации.

Тема 3.

Нормативно-правовая основа государственного и муниципального управления

1. Понятие права и его место в системе социального регулирования

В рамках изучения данной темы необходимо уяснить значение права как основного инструмента обеспечения порядка в обществе, осуществления социального управления. В то же время следует осознавать, что право является не единственным регулятором поведения человека. Необходимо уяснить отличие права от иных социальных норм (обычаев, морали, религии, корпоративных норм). Также следует уяснить взаимосвязь и взаимодействие указанных социальных норм между собой.

Для отграничения права от иных социальных регуляторов необходимо иметь представление о признаках права, к числу которых относятся его нормативность, общеобязательность, формальная определенность, санкционированность государством и обеспеченность силой государственного принуждения. Признак нормативности присущ всем социальным регуляторам, формальная определенность (фиксированность норм в письменных источниках) – религиозным, корпоративным и правовым нормам. Общеобязательность, санкционированность государством, обеспеченность силой государственного принуждения являются отличительными признаками именно правовых норм.

Социальная сущность права выражается в его функциях. Праву как разновидности социальных регуляторов присущи общесоциальные функции (политическая, экономическая, социальная, духовная), а также специально-юридические. К числу последних относятся регулятивная и охранительная функции. Необходимо понимать, что обе юридические функции существуют неразрывно, но при этом в одних отраслях права (конституционном, гражданском, семейном, трудовом праве) в большей степени проявляется регулятивная функция, а в других (уголовном, административном) – охранительная.

2. Понятие, структура и классификация правовых норм

Норма права представляет собой общеобязательное формально определенное правило поведения, содержащееся в источниках права и обеспеченное силой государственного принуждения.

В теории права традиционно в структуру правовой нормы включается три элемента: гипотеза, диспозиция и санкция. Гипотеза – часть правовой нормы, в которой фиксируются условия, необходимые для действия нормы права. Иными словами, гипотеза описывает те юридические факты, которые должны произойти для возникновения (прекращения) прав или обязанностей, описанных в правовой норме.

Диспозиция содержит само правило поведения, фиксирует права и обязанности субъектов права.

Под санкциями в теории права принято понимать негативные правовые последствия, наступающие при несоблюдении правила поведения, установленного диспозицией. Однако отождествление санкции исключительно с мерами ответственности является не совсем верным. Под санкцией следует понимать как негативные, так и позитивные правовые последствия.

При изучении структуры правовой нормы необходимо осознавать, что она является идеальной, мыслима как логическая конструкция, выражающаяся в формуле «если-то-иначе». В действительности, тексты нормативных правовых актов могут не содержать какого-то элемента. Этот элемент домысливается теоретически.

Идеалистичный характер структуры правовой нормы отражается и на способах ее изложения в тексте нормативного правового акта. Самый простой способ изложения – прямой – предполагает отражение в одной статье всех элементов правовой нормы. Однако так происходит далеко не во всех случаях. Учитывая системную взаимосвязь между нормами, стремясь избежать дублирования, законодатель может использовать отсылочный способ, при котором в тексте статьи нормативного акта фиксируется только часть правовой нормы, при этом имеется ссылка на другую конкретную статью нормативного правового акта. Бланкетный способ отличается от отсылочного тем, что законодатель отсылает не к конкретной статье нормативного права, а к целому роду правил (о таком способе свидетельствует, в частности, формулировка «в случаях, предусмотренных законом»).

При изучении классификации правовых норм необходимо обратить пристальное внимание на отличие императивных норм от диспозитивных, уяснить специфику норм с особым функциональным назначением (норм-дефиниций, коллизионных норм, темпоральных, оперативных норм).

3. Система права и система законодательства

Изучая систему права, необходимо осознавать, что процесс ее формирования носит объективный, эволюционный характер. Необходимо учитывать, что четкое деление системы права на структурные элементы (отрасли, институты) имеет первостепенное значение в странах романо-германской правовой семьи. Активная законодательная деятельность требует четкого определения отраслевой принадлежности создаваемых правовых норм. В англо-саксонском, мусульманском праве подразделение системы права на отрасли носит условный характер.

При изучении структурных элементов системы права необходимо обратить внимание на сложные правовые образования – отрасли права, имеющие широкий предмет правового регулирования. Такие отрасли права могут включать подотрасли, институты, субинституты права. Например, в гражданском праве существует подотрасль обязательственного права, в ее рамках существует институт обязательств по передаче имущества в собственность, в рамках данного института можно выделить субинститут обязательств купли-продажи.

Основными критериями разграничения отраслей права являются предмет и метод правового регулирования. Только в совокупности оба критерия позволяют выявить специфику соответствующей отрасли права. Необходимо иметь в виду, что в каждой отрасли права используется как императивный, так и диспозитивный метод. Разница между отраслями состоит в том, какой из этих методов превалирует.

Сложным является вопрос о соотношении понятий «система права» и «система законодательства». При сравнении данных понятий необходимо исходить из соотношения философских категорий «форма» и «содержание». Следует иметь в виду, что формирование отрасли права, как уже отмечалось выше, происходит объективно, тогда как отрасль законодательства зависит от нормотворческой деятельности законодателя.

4. Источники права.

Понятие и виды нормативных правовых актов

Изучая тему источников права, необходимо обратить внимание, что в теории права данный термин употребляется в нескольких смысловых значениях (в материальном, историческом, идеологическом и формальном смысле). Термин «форма права», часто рассматриваемый в качестве синонима источнику права, отражает только один, формальный аспект данного понятия. Однако ввиду того, что

именно этот формальный аспект и имеет наиболее важное практическое значение для юристов, теория права обращена главным образом к исследованию источников права в формальном смысле.

Рассматривая виды источников права, следует учитывать разнообразие правовых систем стран мира, господство определенных групп источников в том или ином государстве, обусловленное особенностями его исторического развития. При изучении судебного прецедента как источника права необходимо обратиться к проблеме признания его в качестве источника права в странах романо-германской правовой семьи. Следует оценить существующие позиции в плане возможности отнесения судебной практики высших судебных инстанций РФ к судебному прецеденту.

При изучении правового обычая как источника права необходимо понимать, что отличает его от простых обычаев, почему обычаю придана общеобязательная юридическая сила. На основе положений гражданского права, обычаев народов России следует определить значение правовых обычаев в отечественной правовой системе.

Нормативно-правовой акт является основным источником права. При исследовании разновидностей и системы нормативно-правовых актов необходимо учитывать особенности федеративного устройства, что обуславливает наличие двухуровневой системы законодательства. Также следует учитывать, что в России органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, что лишает их возможности принимать законодательные акты. Еще одной особенностью российской правовой системы, обусловленной историческим наследием советского права, является существенный удельный вес среди нормативно-правовых актов подзаконных актов. Следует обратить внимание на систему ведомственных актов МВД России.

При выстраивании иерархии нормативно-правовых актов и решении вопросов о соотношении федерального законодательства и законодательства субъектов РФ необходимо иметь представление о предметах ведения и полномочиях, установленных в ст. 71–73 Конституции РФ. По вопросам, относящимся к предметам исключительного ведения самой федерации или предметам совместного ведения, федеральные нормативные правовые акты обладают большей юридической силой. По предметам исключительного ведения субъектов РФ высшей юридической силой обладают нормативные правовые акты субъектов РФ.

Важное значение имеет определение порядка действия нормативных правовых актов в пространстве, во времени и по кругу лиц. Следует обратить внимание на понятие обратной силы закона,

определить условия применения обратной силы, раскрыть понятие «переживание закона».

При изучении действия нормативно-правовых актов в пространстве необходимо иметь четкое представление о том, что понимается под территорией государства. Помимо суши, внутренних вод и воздушного пространства над ними территория государства включает также территориальное море, исключительную экономическую зону, континентальный шельф. В силу принципа экстерриториальности законы государства действуют также на территории дипломатических представительств государства за рубежом, на воздушных, морских, космических военных судах (независимо от места их нахождения). Определяя действие нормативно-правовых актов по кругу лиц, следует обратить внимание на понятие правового иммунитета, установить круг субъектов, на которые он распространяется.

Тесты

1. Нормативность как свойство права означает следующее:

- а) нормы права объединены в систему, находятся в иерархической взаимосвязи друг с другом;
- б) нормы права представляют собой правила поведения общего характера, распространяются на неопределенное количество лиц и неограниченное количество типичных ситуаций;
- в) нормы права имеют верховенство на всей территории государства и обязательны к исполнению всеми физическими и юридическими лицами;
- г) нормы права зафиксированы в письменной форме в определенных источниках права.

2. Штрафная охранительная функция права в наибольшей мере проявляется:

- а) в гражданском праве;
- б) в конституционном праве;
- в) в уголовном праве;
- г) в финансовом праве.

3. Какой элемент правовой нормы указывает на меру возможного, должного или запрещенного поведения?

- а) Гипотеза;
- б) Санкция;
- в) Диспозиция;
- г) Презумпция.

4. Определите назначение охранительных правовых норм:

- а) предоставляют права участникам отношений и возлагают на них обязанности;
- б) определяют меры юридической ответственности;
- в) разрешают противоречия между нормами;
- г) отменяют действующие нормы либо изменяют сферу их действия.

5. Способ изложения правовой нормы, при котором все элементы правовой нормы содержатся в одной статье нормативного правового акта:

- а) прямой;
- б) отсылочный;
- в) субсидиарный;
- г) бланкетный.

6. Регулирование общественных отношений на началах юридического равенства и координации характерно для ... метода правового регулирования:

- а) диспозитивного;
- б) императивного;
- в) альтернативного;
- г) индивидуального.

7. Какая из указанных отраслей права относится к частному праву?

- а) Конституционное право;
- б) Административное право;
- в) Гражданское процессуальное право;
- г) Гражданское право.

8. Не является источником права в России:

- а) нормативный правовой акт;
- б) правовой обычай;
- в) судебный прецедент;
- г) нормативный договор.

9. Какой из указанных законов может иметь обратную силу?

- а) Закон, предусматривающий повышение ставки налога на доходы физических лиц;
- б) Закон, увеличивающий размер наказания за совершение преступления;
- в) Закон, устанавливающий уголовную ответственность за соответствующие деяния;
- г) Закон, расширяющий основания освобождения от уголовной ответственности.

10. Органы местного самоуправления не могут издавать следующие нормативные правовые акты:

- а) постановления;
- б) распоряжения;
- в) уставы;
- г) указы.

Практические задания

Задание 1.

Определите структурные элементы (гипотезу, диспозицию и санкцию) в следующих нормах.

«Убийство, то есть умышленное причинение смерти другому человеку, – наказывается лишением свободы на срок от шести до пятнадцати лет с ограничением свободы на срок до двух лет либо без такового» (ч. 1 ст. 105 УК РФ).

«Нарушение лицом, управляющим автомобилем, трамваем либо другим механическим транспортным средством, правил дорожного движения или эксплуатации транспортных средств, повлекшее по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека, – наказывается ограничением свободы на срок до трех лет, либо принудительными работами на срок до двух лет с лишением права управлять транспортным средством на срок до трех лет или без такового, либо арестом на срок до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права управлять транспортным средством на срок до трех лет или без такового» (ч. 1 ст. 264 УК РФ).

Задание 2.

Найдите в нормативных актах:

- норму с альтернативной санкцией;
- диспозитивную норму;
- норму со сложной диспозицией;
- норму, при изложении которой использован отсылочный способ.

Обоснуйте свой выбор.

Задание 3.

Расположите предложенные нормативные правовые акты и международно-правовые акты в порядке убывания в зависимости от их юридической силы: приказ МВД России, приказ Министерства образования и науки РФ, постановление Правительства РФ, Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., федеральный конституционный закон, Конституция РФ, Указ Президента РФ, Всеобщая декларация прав человека 1948 г.

Задание 4.

Определите, нормами каких отраслей права регулируются указанные ниже общественные отношения:

- подача сотрудниками ОВД в суд искового заявления о защите чести, достоинства и деловой репутации;
- прохождение конкурса на замещение должности государственной гражданской службы;
- заключение соглашения об уплате алиментов;
- осуществление субвенции за счет средств федерального бюджета;
- проведение выборов в представительные органы местного самоуправления.

Задание 5.

Десятилетний сын депутата Государственной Думы РФ по неосторожности разбил автомобиль соседа по дому.

Требуется ли предварительное согласие Государственной Думы РФ или ее Совета для возложения на депутата гражданско-правовой ответственности? Может ли депутат воспользоваться правовым иммунитетом в данном случае?

Тема 4.

Проблемы реализации права в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления

1. Понятие и формы реализации права

В рамках изучения данной темы необходимо уяснить значение категорий «реализация права», «применение права», «толкование права».

Следует обратить внимание на отличия между различными формами реализации права: использованием, исполнением, соблюдением. Обучающиеся должны понять, почему правоприменение выделяется в качестве особой формы реализации права, наряду с обозначенными традиционными формами реализации. Необходимо уяснить основные моменты, определяющие специфику правоприменительной деятельности: круг ее субъектов, основания осуществления правоприменения, основные стадии правоприменения, особенности правоприменительных актов.

Реализация права является важным этапом механизма правового регулирования, без которого правовые установления оставались бы мертвыми книжными творениями законодателя, результатами литературного творчества. Формы реализации права зависят от вида реализуемой правовой нормы. Управомочивающие правовые нормы реализуются посредством использования, обязывающие – посредством исполнения, запрещающие – путем соблюдения. Из этой классификации выбивается еще одна форма реализации права – правоприменение. Для ее выделения в качестве особой формы используется другое основание – участие властного субъекта в реализации права.

2. Особенности правоприменения как формы реализации права

Можно назвать следующие отличительные черты правоприменения:

- оно всегда связано с активным поведением субъектов правоприменения (деятельностью);

– субъектами этой формы выступают государственные органы и должностные лица;

– как и любая другая форма правореализации, правоприменение направлено на претворение в жизнь правовых предписаний;

– реализация правовых норм уполномоченными органами (должностными лицами) осуществляется сугубо в интересах других лиц, а не в собственных интересах, как, например, в ситуации с соблюдением или использованием права;

– результатом применения права является издание специального правоприменительного акта (решения, постановления, определения и др.).

При изучении данной формы правореализации необходимо определить, в каких случаях требуется правоприменение. В некоторых случаях права и обязанности граждан не могут быть реализованы без участия государства (например, права на получение пенсий, пособий, льгот). В других случаях правоприменение необходимо для удостоверения определенных юридических фактов (запись актов гражданского состояния). Также правоприменение в лице суда необходимо, когда между участниками общественных отношений имеется спор о праве. Наконец, правоприменение требуется для установления факта правонарушения и привлечения виновного лица к ответственности (только государство обладает монополией на легальное применение силы).

Правоприменение – деятельность стадийная. Выделяют следующие стадии применения права:

1) анализ фактических обстоятельств дела. На данной стадии правоприменитель исследует всю совокупность имеющихся по делу данных. Таким образом, на этом этапе происходит сбор данных о лицах, месте, способах совершения деяний, повлекших наступление того или иного юридического факта (преступления или правомерного действия, влекущего поощрение со стороны государства);

2) юридическая квалификация дела. Задачей данной стадии является поиск подходящей правовой нормы на основе анализа имеющихся обстоятельств, т. е. уяснение вида и группы общественных отношений, в которых оказались субъекты; выявление юридического состава, особенно когда речь идет о правонарушении;

3) принятие решения по делу и издание правоприменительного акта. Данная стадия является завершающей в процессе применения права. Субъект приходит к окончательному выводу в отношении использования конкретной правовой нормы (либо их совокупности) по делу. Решение, принятое правоприменителем, закрепляется в специальном акте. Правоприменительный акт порождает определенные правовые последствия для сторон – участников дела. Например,

решение суда о возмещении вреда должно быть исполнено виновной стороной. Основанием для исполнения этой обязанности ответчиком является определение суда (правоприменительный акт).

При рассмотрении стадий правоприменения необходимо обратить внимание на то, что в юридической литературе чаще называется только три стадии: установление фактических обстоятельств, юридическая квалификация обстоятельств, вынесение решения по делу. Однако необходимо осознавать, что само решение по делу должно быть исполнено, чтобы правовые нормы, на которых оно основано, претворились в жизнь. Поэтому четвертой необходимой стадией правоприменительного процесса является исполнение правоприменительного акта. При изучении правоприменительного акта следует провести его сравнение с нормативными правовыми актами, выявить отличия от них. Структура правоприменительного акта, в зависимости от его разновидности, может включать в себя два, три или четыре элемента. Наиболее показательной является четырехэлементная структура судебного решения. Судебное решение содержит вводную, описательную, мотивировочную и резолютивную части.

Вводная часть состоит из информации, содержащей наименование акта, указание органа (должностного лица), принявшего его, места и времени издания акта, сторон – участников правоотношения и др. Описательная часть представляет собой изложение фактических обстоятельств юридического дела. Мотивировочная часть поясняет правильность принимаемого решения путем его юридического обоснования. Резолютивная часть содержит само решение, принятое по делу.

3. Проблема пробелов и коллизий в праве

Одной из наиболее сложных проблем теоретико-правовой науки является проблема пробелов и коллизий права. Оба понятия в определенной степени являются антиподами друг другу. Если пробел свидетельствует о нормативной недостаточности, то юридическая коллизия – о нормативной избыточности. В ходе изучения данного вопроса следует обратиться к причинам возникновения пробелов и коллизий, исходя из этого определить их виды. Следует разграничивать понятия «устранение» и «восполнение» пробела в праве, «устранение» и «разрешение» юридической коллизии. Устранить пробел и коллизию может только законодатель, восполнение пробела и разрешение юридической коллизии осуществляется в отношении конкретной ситуации правоприменителем. Рассматривая способы восполнения пробелов в праве, необходимо уяснить разницу между понятиями «аналогия закона» и «аналогия права», изучить условия их применения и определить,

в каких отраслях права данные способы восполнения пробелов не применяются. При изучении различных принципов решения юридических коллизий следует обратить внимание на разрешение коллизий между актами различной юридической силы, между федеральными актами и актами субъектов РФ, между актами одинаковой юридической силы, между специальными и общими правовыми нормами.

4. Толкование права

Обращаясь к вопросу толкования правовых норм, следует в первую очередь уяснить, чем вызвана необходимость толкования права, перейти к рассмотрению этапов толкования права. Необходимо рассмотреть, какие способы толкования применяются на стадии уяснения права, какие виды толкования возможны на стадии разъяснения смысла правовых норм.

При толковании-уяснении используются следующие основные способы обнаружения и раскрытия смысла правовой нормы:

- грамматический. Заключается в анализе текстовой оболочки правовой нормы посредством применения правил орфографии, пунктуации, изучения соединительных союзов, окончаний и пр.;

- логический. Предполагает рассмотрение текста правовой нормы с позиций формальной логики. В этом случае изучаются понятия, правильность их формулирования, взаимосвязь понятий;

- системный. Поскольку право в целом обладает свойством системности и различные нормы права взаимосвязаны, данный способ предполагает установление этой связи между нормами в пределах института права, отрасли права, всей системы права в целом. Например, для уяснения норм Особенной части УК РФ о преступлениях против собственности невозможно обойтись без знаний соответствующих норм гражданского права, определяющих понятие и содержание самого права собственности;

- историческое толкование. Предполагает уяснение смысла правовой нормы исходя из той исторической обстановки, в которой изначально формировалась буква закона;

- функциональный способ. Позволяет на основе функционального подхода определить те цели, ради которых вводилась соответствующая правовая норма.

Толкование-разъяснение, в зависимости от субъекта и обязательности толкования, подразделяется на официальное и неофициальное.

Официальное толкование подразделяется на аутентичное и легальное. При аутентичном толковании смысл правовых норм

разъясняет тот же орган, который и издал правовую норму (например, аутентичное толкование федеральных законов РФ осуществляет Государственная Дума). Легальное толкование осуществляет тот орган, который в силу прямого указания закона наделен соответствующей компетенцией. Так, легальное толкование положений Конституции РФ осуществляет Конституционный Суд РФ.

Неофициальное толкование делится на доктринальное (толкование права учеными-юристами), профессиональное (толкование права квалифицированными юристами) и обыденное (толкование права людьми, не обладающими профессиональными юридическими знаниями).

Нередко толкование-разъяснение фиксируется в определенной документальной форме (актах толкования права). В теории права осуществляется различная классификация актов толкования права – в зависимости от формы (постановления пленума, инструкции, разъяснения и пр.), от органа, издавшего акт, от предмета регулирования (акты гражданского, уголовного, конституционного характера).

Тесты

1. К формам реализации права не относится:

- а) соблюдение права;
- б) исполнение права;
- в) применение права;
- г) охрана права.

2. Форма реализации права, выражающаяся в осуществлении субъективного права:

- а) соблюдение права;
- б) использование права;
- в) исполнение права;
- г) применение права.

3. Субъектом правоприменения не является:

- а) министр внутренних дел;
- б) директор государственного учреждения;
- в) сотрудник ДПС;
- г) декан юридического факультета.

4. Какой стадии правоприменения не существует?

- а) Установление фактических обстоятельств дела;
- б) Прекращение фактических обстоятельств дела;
- в) Юридическая квалификация дела;
- г) Принятие правоприменительного решения.

5. В какой части правоприменительного акта отражаются фактические обстоятельства дела?

- а) Во вводной;
- б) В описательной;
- в) В мотивировочной;
- г) В резолютивной.

6. В чем заключается отличие правоприменительного акта от нормативного правового акта?

- а) Правоприменительный акт издается судебными органами, нормативные правовые акты – законодательными;
- б) Правоприменительный акт обязателен к исполнению;
- в) Правоприменительный акт содержит индивидуальные правовые предписания, адресованные конкретным лицам;
- г) Правоприменительный акт имеет исключительно письменную форму выражения.

7. Как называется правовая ситуация, при которой общественные отношения, находящиеся в сфере правового регулирования и нуждающиеся в правовой регламентации, фактически правом не урегулированы?

- а) Юридический казус;
- б) Правовая коллизия;
- в) Пробел в праве;
- г) Юридическая фикция.

8. Аналогия права предполагает применение:

- а) правовых норм, регулирующих сходные общественные отношения;
- б) общих принципов права;
- в) правовых норм иностранного государства, регулирующих аналогичные общественные отношения;
- г) судебных решений в качестве прецедента.

9. Какой способ толкования права основывается на определении языковых правил изложения нормы в тексте нормативного правового акта?

- а) Грамматический;
- б) Стилистический;
- в) Систематический;
- г) Функциональный.

10. Толкование права, осуществляемое судом в процессе рассмотрения и разрешения дела, является:

- а) доктринальным;
- б) обыденным;
- в) профессиональным;
- г) исключительным.

Практические задания

Задание 1.

Определите форму реализации права в описанных ниже ситуациях:

- поездка в отпуск на железнодорожном транспорте;
- возбуждение уголовного дела;
- заключение соглашения об уплате алиментов;
- издание приказа об увольнении сотрудника ОВД.

Задание 2.

Определите структурные части следующих правоприменительных актов: решение суда, определение суда, приказ о назначении на должность, заключение по результатам служебной проверки.

Задание 3.

Постовой милиционер Шубин А. В. в два часа ночи заметил, что из помещения сберегательной кассы вышел неизвестный. Подойдя ближе, он обнаружил, что дверь взломана. Услышав скрип, неизвестный бросился бежать.

Поняв, что догнать его не может, милиционер выстрелил в воздух, а затем прицельным выстрелом ранил убежавшего.

Опишите процесс (стадии) правоприменения в данной ситуации.

Задание 4.

Определите, каким образом будут разрешаться коллизии между юридическими нормами в описанных ниже ситуациях:

- противоречие между положениями СК РФ и Конвенции о правах ребенка;
- противоречие между федеральным законом и законом субъекта РФ по предметам совместного ведения;
- противоречия между федеральным законом 1998 г. и федеральным законом 2001 г.;
- противоречие между ГК РФ и ЖК РФ в части регулирования прав на жилое помещение.

Задание 5.

Ознакомьтесь с указанным ниже постановлением Конституционного Суда РФ, определите вид и охарактеризуйте практическое значение приведенного примера толкования конституционной нормы.

Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2000 г. № 12-П «По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 6.

Тема 5.

Основы конституционного строя Российской Федерации

1. Понятие и общая характеристика конституционного строя России

Каждое государство характеризуется определенными конституционно-правовыми параметрами, которые служат критериями его политико-правовой идентификации и выражением его уникальности. Совокупность этих характеристик выражается в определенной форме государства, т. е. в его *государственном строе*. Указанные характеристики в большинстве случаев закреплены в тексте основного закона страны и в совокупности образуют конституционный строй государства.

Таким образом, *конституционный строй – это закреплённые в основном законе: форма организации государства и режим его функционирования, система основополагающих правовых целей и принципов организации жизнедеятельности общества.*

Основы конституционного строя РФ представляют собой довольно сложное, комплексное образование (конституционно-правовой институт), в котором условно можно обособить следующие элементы (в зависимости от сферы общественных отношений):

- 1) политические основы (основы политической и территориальной организации государства и общества, общественно-политические цели);
- 2) экономические основы;
- 3) социальные основы;
- 4) правовые основы;
- 5) духовно-культурные основы;
- 6) основы взаимоотношений государства, общества и природы.

2. Политические основы конституционного строя России

Политические основы конституционного строя представляют собой совокупность основных норм и принципов, закрепляющих наиболее общие и важные параметры политической системы российского общества. К числу таковых необходимо отнести следующие конституционные положения.

Положения, содержащиеся в преамбуле Конституции РФ: суверенная государственность и ее демократическая основа.

Положения, содержащиеся в главе I Конституции РФ. В гл. 1 юридически закреплён конституционный статус государства, его основные сущностные характеристики, устой и принципы, в соответствии с которыми организованы и функционируют основные государственные и общественные институты. Нормы данной главы имеют особое значение, поскольку они закрепляют такие отношения, которые оказывают влияние не только на нормы Конституции, но и на содержание всех законодательных и подзаконных актов.

В первую очередь это положение ст. 1 Конституции РФ, провозглашающее Россию демократическим, федеративным правовым государством с республиканской формой правления. Демократический характер российской государственности выражается, прежде всего, в признании народа в качестве источника и носителя власти, в наделении граждан достаточно широким кругом прав и свобод.

Положения иных глав Конституции РФ также содержат нормы, закрепляющие основы политического устройства Российского государства, развивающие мысль о его демократическом характере. Это положения о выборности органов государственной власти; об ограниченности полномочий органов власти (должностных лиц) определённым сроком; об институте ответственности должностных лиц; о привлечении граждан к осуществлению правосудия в качестве присяжных заседателей; правовые основы взаимодействия органов различных ветвей власти и т. д.

3. Экономические основы конституционного строя России

Экономические основы конституционного строя означают конституционное регулирование типа общественного производства и его целей, статус собственности и ее форм, а также принципы государственно-правового воздействия на экономические отношения. В самом общем (наиболее упрощенном) варианте под экономическими основами конституционного строя следует понимать наиболее общие и важные параметры и принципы экономической системы страны. В качестве таковых параметров необходимо рассматривать следующие положения, содержащиеся в Конституции РФ.

Положение, содержащееся в ч. 1 ст. 8 Конституции РФ, гарантирующее единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности.

Положение ч. 2 ст. 8 Конституции РФ, закрепляющее многообразие форм собственности (частная, государственная, муниципальная и иные), а также их признание и защиту. Среди экономических основ конституционного строя собственность, ее формы и правовой режим имеют решающее значение. В данной статье устанавливается равенство всех форм собственности, а их перечень не является исчерпывающим (например, в ст. 44 Конституции РФ говорится об интеллектуальной собственности).

Конституционное положение (ст. 9 Конституции РФ) о том, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. А также положение о том, что земля может находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Вполне очевидно, что нельзя развивать рыночные отношения в промышленности, строительстве и сельском хозяйстве, признавая государство и органы местного самоуправления единственными хозяевами земли.

4. Социальные основы конституционного строя России

Пожалуй, важнейшим и определяющим конституционным положением, закрепляющим социальные основы конституционного строя, выступает признание России социальным государством (ст. 7 Конституции РФ). В ч. 2 ст. 7 определены основные параметры, своего рода конституционные минимумы социального государства:

- охрана труда и здоровья людей;
- установление гарантированного минимального размера оплаты труда;
- обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан;
- развитие системы социальных служб;
- установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты.

5. Духовно-культурные и идеологические основы конституционного строя России

Наряду с экономическими, политическими и социальными основами конституционного строя духовные и идеологические основы выполняют важнейшую роль в формировании и развитии российского конституционализма.

В качестве конституционных положений, в совокупности образующих духовно-культурные и идеологические основы конституционного строя, следует рассматривать положения, содержащиеся в преамбуле, статьях 13 и 14. Отдельные нормы содержатся и в иных статьях основного закона.

Юридический текст, содержащийся в преамбуле, неслучайно исполняет роль «души» Конституции, поскольку в нем определяются те ценности, которые занимают ведущее место во всей иерархии общественных ценностей, и цели, к которым стремится общество. В преамбуле выражена преемственность российской государственности, уважение к истории отечества и др. Даже при беглом ознакомлении с текстом преамбулы бросается в глаза насыщение категориями, относящимися к высоким философским, нравственным и культурным идеалам («судьбой», «память», «любовь», «уважение», «вера в добро и справедливость», «процветание»). Кроме того, в преамбуле содержится основная цель российского общества и государства – благополучие и процветание России.

Одним из элементов идеологической основы конституционного строя выступает *положение, содержащееся в ст. 13 Конституции РФ*, согласно которому в Российской Федерации признается идеологическое многообразие, содержится запрет на государственную или обязательную идеологию.

В условиях российской государственно-правовой действительности, по-прежнему сохраняющей статус неоднозначной и противоречивой, вопрос об идеологии приобретает особую актуальность, оживленно ведутся дискуссии относительно обретения национальной идеи. К сожалению, российское общество во многом является идеологически дезориентированным. Умаление идеологической функции, сокращение ее удельного веса в деятельности государства привело к разобщенности населения, упадку морали, дезориентации в экономике, политике, государственном строительстве¹. Одним словом, попытка построить общество в отсутствие определенной идеологии не оправдалась. «Общенациональная идея, – пишет профессор Л. А. Морозова, – способна привести к общенациональному согласию, достижению разумного компромисса в обществе, сплотить его ради достижения общей цели в развитии общества»². «Не отказ от идеологической функции государственной власти, – пишет

¹ Бабаев В. К., Бабаев С. В. Функции современного Российского государства: учеб. пособие. Н. Новгород, 2001. С. 58.

² Морозова Л. А. Проблемы современной российской государственности. М., 1998. С. 129.

И. А. Кузнецов, – а отказ от обязательной моноидеологии, наполнение официальной идеологии общечеловеческими ценностями – вот современная задача российского государства»¹.

Положение о светском характере Российского государства, содержащееся в ст. 14 Конституции РФ. Конституционные параметры религиозных отношений выступают неотъемлемым компонентом практически каждой современной конституции. Применительно к российским реалиям они таковы: Россия – светское государство, т. е. государство, в котором никакая религия не может быть установлена в качестве государственной или обязательной, а религиозные объединения не участвуют в политике и равны перед законом. Для светского государства характерно также то, что ни одно религиозное объединение не может финансироваться из средств федерального бюджета. Основным нормативно-правовым актом, регулирующим взаимоотношения государства и религиозных объединений, является Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и религиозных объединениях»².

Тесты

1. Конституция РФ 1993 г. была принята:

- а) Президентом РФ;
- б) Федеральным Собранием РФ;
- в) всенародным голосованием;
- г) Конституционным Судом РФ.

2. Что означает понятие «светское государство»?

- а) Государство, в котором законодательно закреплена одна из религий;
- б) Государство, преследующее граждан за их религиозные убеждения;
- в) Государство, в котором церковь отделена от государства;
- г) Государство, в котором глава страны одновременно является главой церкви.

3. Какое государство, на Ваш взгляд, является социальным?

- а) Гарантирующее свободу предпринимательства (бизнеса) и неограниченное обогащение граждан;

¹ Кузнецов И. А. Об идеологической функции государства // Общество. Право. Власть. Ч. 1.: Современные проблемы правовой реформы / под общ. ред. П. В. Анисимова. Волгоград, 1997. С. 23.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 39. Ст. 4465.

- б) Политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека;
- в) Преследующее за насильственный захват (присвоение) власти;
- г) Охраняющее экологию.

4. Что из перечисленного выступает признаками (атрибутами) демократического режима?

- а) Гарантированный минимальный размер оплаты труда;
- б) Наличие системы налогообложения;
- в) Наличие боеспособной армии;
- г) Признание народа источником и носителем власти.

5. Что из перечисленного свидетельствует о федеративном устройстве России?

- а) Наличие Конституционного Суда РФ;
- б) Наличие государственных символов России;
- в) Наличие органов государственной власти и законодательства субъектов федерации;
- г) Обязанность граждан платить налоги.

6. Что из перечисленного является формами государственно-территориального устройства?

- а) Унитарное государство и федерация;
- б) Сетевое государство и электронное правительство;
- в) Конвергенция и консолидация;
- г) Демократическое и авторитарное государство.

7. Из каких элементов состоит Конституция РФ 1993 г.?

- а) Параграфы, части, пункты;
- б) Отрасли законодательства, правовые институты, юридические нормы;
- в) Идеи, юридические конструкции, презумпции и принципы;
- г) Преамбула, разделы, главы, статьи.

8. Какие из нижеперечисленных положений не входят в первую главу Конституции РФ «Основы конституционного строя»?

- а) Положение о социальном государстве;
- б) Положение о государственном суверенитете;
- в) Полномочие Конституционного Суда РФ толковать Конституцию;
- г) Положение о светском государстве.

9. Что не является субъектом РФ?

- а) Область;
- б) Край;
- в) Федеральный округ;
- г) Автономная область.

10. Каким нормативным правовым актом устанавливается порядок официального использования государственного флага Российской Федерации?

- а) Указом Президента РФ;
- б) Федеральным конституционным законом;
- в) Конституцией РФ;
- г) Федеральным законом.

Тема 6.

Современные проблемы федеративного устройства

1. Современная модель федеративного устройства Российского государства и ее конституционное закрепление

Впервые как федеративное государство Россия была провозглашена в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа в 1918 г., которая впоследствии стала частью Конституции РСФСР 1918 г. Советское федеративное государство было образовано 30 декабря 1922 г. в результате подписания Договора об образовании СССР. Таким образом, особенностью становления федерализма в России является сочетание искусственного провозглашения данной идеи с идеей договорного образования единого государства.

Конституция РФ провозгласила Россию как федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Принятию Конституции РФ 1993 г. предшествовало подписание Федеративного договора 1992 г. Однако Договор не привел к созданию нового государства, поскольку не носил учредительный характер. Данное положение закреплено в ч. 1 второго раздела Конституции РФ, где сказано, что в случае несоответствия положениям Конституции положений Федеративного договора действуют положения Конституции.

Россия относится к федерациям смешанного типа: часть субъектов образована по территориальному принципу (города федерального значения, области, края); другая часть субъектов образована по национально-территориальному принципу (республики, автономные округа, автономная область). В последнее время учеными выделяется еще один принцип образования субъектов – экономический. Он положен в основу образования нового субъекта путем объединения нескольких субъектов в один. Так, например, были образованы Забайкальский край (объединение Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа), Камчатский край (объединение Камчатской области и Корякского автономного округа) и ряд других субъектов.

Российскую Федерацию можно охарактеризовать как асимметричную федерацию, поскольку составляющие ее субъекты, с одной стороны, являются равноправными субъектами в составе Российской Федерации (ст. 5 Конституции), с другой стороны – имеют различный государственно-правовой статус (ст. 66 Конституции). Учитывая принятые в последние годы государственно-правовые решения, а также тот факт, что Российская Федерация оставила за собой право регулирования большинства вопросов, отнесенных к ведению государственной власти, Российскую Федерацию стоит признать централизованной федерацией.

К основным принципам федеративного устройства России стоит отнести: государственную целостность; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов РФ; единство системы государственной власти; равноправие и самоопределение народов РФ (ст. 5 Конституции); государственный суверенитет (ст. 4 Конституции); равноправие субъектов (ст. 5 Конституции); единство конституционно-правовой системы (ст. 15 Конституции).

2. Виды и статус субъектов федерации.

Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта

В соответствии с ч. 1 ст. 5 Конституции Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов РФ. В настоящее время в составе Российской Федерации находятся 85 равноправных субъектов. Среди них 22 республики, 3 города федерального значения, 9 краев, 4 автономных округа, 1 автономная область и 46 областей.

Из всех субъектов республики обладают самым высоким государственно-правовым статусом. Во-первых, только республики в ст. 5 Конституции РФ именуются государствами. Во-вторых, республика имеет свою конституцию и законодательство, которое включает в себя республиканские законы и иные нормативные правовые акты, изданные в пределах ее компетенции, договоры и соглашения республики с Российской Федерацией, другими субъектами, а также с зарубежными странами. В-третьих, республика вправе устанавливать свой государственный язык, который употребляется наряду с государственным

в органах власти, местного самоуправления и государственных учреждениях. Республика вправе самостоятельно определять свою систему органов государственной власти, компетенция которых распространяется на всю территорию республики.

Понятие «город федерального значения» появилось в начале 90-х гг. в связи с разработкой проекта ныне действующей Конституции. Конституция 1978 г. закрепляла статус Москвы и Ленинграда как «городов республиканского подчинения». Начиная с 1993 г. за Москвой и Санкт-Петербургом был закреплён статус городов федерального значения, а с 2014 г. таким статусом был наделён Севастополь. Края, области и города федерального значения как субъекты РФ являются государственно-территориальными образованиями.

Статус края, области, города федерального значения определяется Конституцией РФ и учредительным актом субъекта – Уставом. Устав края, области, города федерального значения принимается соответствующим представительным органом и имеет высшую юридическую силу по отношению к законам и иным правовым актам субъекта. Территория края, области, города федерального значения, а также административные границы между ними и другими субъектами не могут быть изменены без их согласия. Они устанавливают свою систему органов государственной власти.

Автономная область и автономный округ представляют собой результат исторически сложившейся национально-территориальной формы самоопределения народов в нашей стране. В настоящее время в Российской Федерации одна автономная область – Еврейская и четыре самостоятельных автономных округа: Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Чукотский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ. Статус автономной области и автономных округов определяется уставами данных субъектов. Как и другие субъекты, автономная область и автономные округа также имеют свою систему государственных органов, законодательство, официальную символику, элементы международной правосубъектности. На территории автономий в качестве государственного языка употребляется только русский язык. Вместе с тем в ч. 3 ст. 68 Конституции РФ всем народам гарантируется право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития.

3. Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами

Принцип федерализма, лежащий в основе федеративного устройства России, предполагает разделение власти не только по горизонтали – на законодательную, исполнительную и судебную, но и по вертикали – между Российской Федерацией и ее субъектами. Однако стоит заметить, что данный принцип не нашел своего формального закрепления в основах конституционного строя, но нашел свое отражение в ст. 71–73 Конституции. Данный принцип диалектически связан с принципом разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов.

Вопрос определения предметов ведения Российской Федерации или ее субъектов является актуальным. Так, в ст. 71 и 72 Конституции РФ определен перечень вопросов, относящихся к предметам ведения Российской Федерации и находящихся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов соответственно. Предметы ведения субъектов РФ в отдельной статье не определены. Они определяются по «остаточному» принципу в соответствии со ст. 73 Конституции РФ.

Анализ ст. 72 позволяет заключить, что сфера совместного ведения является наиболее проблемной, поскольку в ней происходит столкновение интересов федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ.

Также к проблемным вопросам стоит отнести следующее.

1. Принятие по предметам совместного ведения федеральных законов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов. Подобная формулировка не позволяет понять, по каким именно вопросам следует принимать федеральный закон, а по каким – закон или иной нормативный правовой акт субъекта РФ.

2. Размытость границ правового регулирования по предметам совместного ведения, указанным в подп. «е», «ж», «и», «н» и «о» ч. 1 ст. 72. С одной стороны, органы государственной власти должны на федеральном уровне устанавливать общие принципы в сферах образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; в вопросах здравоохранения; общие принципы налогообложения; организации системы органов государственной власти и местного самоуправления; осуществлять координацию международных и внешнеэкономических связей. С другой стороны, законодательная деятельность субъектов РФ не должна быть сведена на нет

или ограничиваться банальным дублированием норм федеральных законов.

3. Необходимость совершенствования законодательного процесса по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В настоящее время проекты федеральных законов по вопросам совместного ведения направляются в законодательные и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ для представления ими отзывов в Государственную Думу. При этом данная процедура зачастую является весьма формальной.

Тесты

1. Каким нормативным правовым актом вносятся изменения в статью 65 Конституции РФ о принятии в РФ и образовании в ее составе нового субъекта?

- а) Постановлением Правительства РФ;
- б) Федеральным законом;
- в) Федеральным конституционным законом;
- г) Указом Президента РФ.

2. Кем устанавливается система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных округов, автономной области Российской Федерации?

- а) Субъектом РФ самостоятельно;
- б) Субъектом РФ по согласованию с Президентом РФ;
- в) Президентом РФ;
- г) Правительством РФ.

3. Могут ли федеральные органы исполнительной власти передавать осуществление части своих полномочий органам исполнительной власти субъектов РФ?

- а) Нет, не могут;
- б) Могут, если это не противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права;
- в) Могут, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам;
- г) Могут по согласованию с Президентом РФ.

4. Укажите, какой из перечисленных нормативных правовых актов принимается по предметам ведения Российской Федерации:

- а) закон РФ;
- б) федеральный конституционный закон;
- в) Указ Президента РФ;
- г) законы и нормативные правовые акты субъектов РФ.

5. Укажите, какой из перечисленных нормативных правовых актов принимается по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации:

- а) закон РФ;
- б) федеральный конституционный закон;
- в) Указ Президента РФ;
- г) законы и нормативные правовые акты субъектов РФ.

6. Какими правовыми актами определяется правовой статус города федерального значения?

- а) Конституцией РФ и федеральным законодательством;
- б) Федеральным конституционным законом и указом Президента РФ;
- в) Конституцией РФ и уставом города федерального значения;
- г) Конституцией РФ, федеральным конституционным законом и уставом города федерального значения.

7. Может ли быть изменен статус субъекта РФ?

- а) Может, по решению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ;
- б) Может, по решению главы субъекта РФ;
- в) Может, по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта РФ;
- г) Нет, не может.

8. К ведению Российской Федерации не относится:

- а) федеративное устройство и территория Российской Федерации;
- б) федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы;
- в) федеральная государственная служба;
- г) кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура, нотариат.

9. В совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находится:

- а) разграничение государственной собственности;
- б) государственные награды и почетные звания Российской Федерации;
- в) принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов;
- г) гражданство в Российской Федерации.

10. В соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» кандидатом на должность высшего должностного лица субъекта РФ может быть выдвинут:

- а) гражданин РФ, достигший на день голосования возраста 30 лет;
- б) гражданин РФ, достигший на день голосования возраста 25 лет;
- в) гражданин РФ, достигший на день голосования возраста 35 лет и имеющий высшее юридическое образование;
- г) гражданин РФ, достигший на день голосования возраста 18 лет.

Практические задания

Задание 1.

В результате проведенного всероссийского референдума за принятие новой Конституции РФ проголосовали 65 % избирателей, принявших участие в голосовании (всего приняли участие в голосовании 55 % избирателей). В одной из республик на референдуме против принятия новой Конституции проголосовали 80 % избирателей.

Будут ли действовать положения Конституции РФ на территории данной республики?

Задание 2.

В соответствии с принятым Законом N-й области в качестве одного из оснований досрочного прекращения полномочий судьи N-го областного суда было закреплено нарушение установленного порядка вступления судьи в должность; без уважительных причин отсутствие более двух раз на заседаниях суда; упразднение областного суда N-й области в связи с изменением ее Устава.

Является ли правомерным принятие подобного закона субъектом РФ? Каковы полномочия субъектов РФ в области их собственной системы органов государственной власти?

Задание 3.

Законодательный орган государственной власти субъекта РФ принял решение о создании в районах системы органов государственной власти – районных законодательных собраний и администраций, отказавшись от статуса муниципальных образований. В разработанном законопроекте было закреплено, что после истечения срока полномочий действующих районных муниципальных советов будут избраны новые районные законодательные собрания в качестве законодательных органов государственной власти, а исполнительные органы – районные администрации будут возглавляться лицами, назначенными главой областной администрации. Муниципальными образованиями останутся лишь города и внутригородские районы.

Является ли разработанный законодательным органом государственной власти субъекта законопроект правомерным?

Задание 4.

Прокурор N-й области внес представление в областную думу и губернатору области, требуя разработать и принять, как это предусмотрено Конституцией РФ и Федеральным законом «Об общих принципах организации представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», Устав области. Действующий Устав, по мнению прокурора, таким не может считаться, поскольку он принят в форме обычного закона N-й области, тогда как Устав должен отличаться по форме от иных законодательных актов.

Каковы особенности формы Конституции (Устава)? Какое решение должно быть принято по представлению прокурора?

Задание 5.

Используя текст Конституции США, охарактеризуйте форму государственного устройства в этой стране. Сравните принципы федерализма, закрепленные в Конституции РФ, с принципами государственного устройства РФ.

Тема 7.

Конституционные институты непосредственной демократии

Непосредственная демократия – это форма непосредственного волеизъявления народа или каких-либо групп населения. Российский конституционализм выделяет следующие институты непосредственного выражения власти народа: выборы, референдум, сходы и собрания граждан, обращения граждан, всенародные обсуждения. Одни из них носят императивный характер и не нуждаются в санкции органов государственной власти, другие имеют консультативный характер. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

Выборы – это форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в целях формирования органа государственной власти, местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

Избирательная система – один из важнейших политико-правовых институтов конституционного права, который представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих принципы проведения выборов, конституционные права граждан избирать и быть избранными; регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления; устанавливающих гарантии избирательных прав граждан.

Под принципами избирательной системы Российской Федерации следует понимать основополагающие, руководящие начала, идеи, положенные в основу реализации конституционных прав граждан избирать и быть избранными, а также в основу формирования выборных органов государственной власти и местного самоуправления. К общим принципам избирательной системы, характерным для России, относятся следующие: всеобщее, равное и прямое избирательное право; право на тайное голосование; право на свободные выборы; обязательность выборов; периодичность выборов; альтернативность выборов; территориальный принцип выборов; независимость органов, осуществляющих организацию и проведение выборов; принцип контроля за ходом организации и проведения

выборов; принцип ответственности за нарушения избирательных прав граждан и законов о выборах.

Выделяют определенные стадии избирательного процесса, этапы, которые необходимы для проведения выборов и создания представительного органа. К ним относятся следующие: установление избирательных округов, создание избирательных участков в этих округах, создание избирательных органов, регистрация избирателей, выдвижение кандидатов, регистрация кандидатов, стадия предвыборной агитации, голосование, подсчет голосов и установление итогов голосования.

При проведении выборов используется как пропорциональная (голосование за список кандидатов, выдвинутых политической партией), так и мажоритарная (голосование непосредственно за кандидата в депутаты, выдвинутого по одномандатному и (или) многомандатному избирательному округу) избирательные системы. Если обе избирательные системы используются при проведении выборов (например, в Государственную Думу), такая избирательная система называется смешанной.

Референдум – это способ принятия гражданами решений по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни путем всенародного голосования.

Референдум Российской Федерации – всенародное голосование граждан по законопроектам, действующим законам и другим вопросам государственного значения.

Референдум назначается Президентом РФ и проводится на всей территории России на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Каждый участник референдума голосует лично и обладает одним голосом. Контроль за волеизъявлением гражданина не допускается; в ходе референдума никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них.

В референдуме имеет право участвовать каждый гражданин РФ, достигший на день референдума 18 лет. Не имеет права участия гражданин, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда.

На референдум Российской Федерации не могут выноситься вопросы: 1) изменения статуса субъектов РФ; 2) досрочного прекращения или продления полномочий Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, а равно проведения досрочных выборов этих органов либо отсрочки таких выборов; 3) принятия или изменения федерального бюджета, исполнения и изменения внутренних финансовых обязательств государства; 4) введения,

изменения и отмены федеральных налогов и сборов, а также освобождения от их уплаты; 5) принятия чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения; 6) амнистии и помилования.

Вопросы, выносимые на референдум, не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные гарантии их реализации.

Федеральный закон устанавливает обстоятельства, исключающие проведение референдума: условия военного или чрезвычайного положения, введенного на всей территории Российской Федерации, а также период трех месяцев после их отмены. Повторный референдум не проводится в течение года после дня обнародования результатов референдума с такой же по содержанию или по смыслу формулировкой вопроса.

Значительно большей свободой в использовании форм непосредственной демократии обладают граждане при осуществлении местного самоуправления. Федеральным законодательством предусмотрены формы как непосредственного осуществления местного самоуправления, так и участия населения в осуществлении местного самоуправления. К ним относятся следующие: местный референдум; муниципальные выборы; голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования (в поселениях с численностью избирателей не более 100 человек или в случаях, предусмотренных уставом муниципального образования – не более 300 человек); сход граждан (например, по вопросу выдвижения кандидатуры старосты сельского населенного пункта); правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания, общественные обсуждения; собрание и конференция граждан; опрос граждан; обращение в органы местного самоуправления. Данный перечень не является исчерпывающим, местным сообществом могут использоваться и другие формы непосредственной демократии для решения вопросов местного значения, не противоречащие законодательству.

Тесты

1. Если никто из кандидатов не набрал необходимого количества голосов избирателей, то это является основанием для проведения:

- а) повторных выборов;
- б) косвенных выборов;
- в) второго тура выборов;
- г) дополнительных выборов.

2. Наука о нарезке избирательных округов, избирательная геометрия получила название:

- а) джерримендеринг;
- б) панаширование;
- в) октроирование;
- г) промульгирование.

3. Панаширование – это:

а) возможность избирателя голосовать за кандидатов из разных партийных списков;

б) наука о нарезке избирательных округов, избирательная геометрия;

в) административная опека над органами местного самоуправления;

г) досрочное голосование избирателя.

4. Пассивным избирательным правом на выборах высшего должностного лица субъекта РФ обладают граждане России, достигшие:

- а) 21 года;
- б) 18 лет;
- в) 25 лет;
- г) 30 лет.

5. При пропорциональной избирательной системе:

а) для избрания от округа необходимо набрать абсолютное большинство голосов;

б) для избрания от округа необходимо набрать квалифицированное большинство голосов;

в) за голоса избирателей борются между собой не лично кандидаты, а политические партии;

г) избранным считается кандидат, набравший большинство голосов.

6. На референдум Российской Федерации не могут выноситься вопросы:

- а) государственного значения;
- б) об амнистии и помиловании;

- в) о проекте федерального конституционного закона;
- г) о проекте Конституции РФ.

7. В соответствии с Федеральным конституционным законом «О референдуме в Российской Федерации» референдум назначает:

- а) Центральная избирательная комиссия;
- б) Президент РФ;
- в) Совет Федерации;
- г) Государственная Дума.

8. Днем голосования на выборах в органы государственной власти субъектов РФ является:

- а) первое воскресенье октября;
- б) второе воскресенье сентября;
- в) второе воскресенье ноября;
- г) день окончания их полномочий.

9. Решение о назначении выборов в федеральный орган государственной власти должно быть принято:

- а) не ранее 110 и не позднее 90 дней до выборов;
- б) не ранее 100 и не позднее 80 дней до выборов;
- в) не позднее 30 дней до выборов;
- г) определяется должностным лицом, назначающим выборы.

10. Кто назначает членов Центральной избирательной комиссии?

а) Президент РФ, Государственная Дума и Совет Федерации назначают по 5 членов Центральной избирательной комиссии;

б) по 7 членов Центральной избирательной комиссии назначают Государственная Дума и Совет Федерации, председателя назначает Президент РФ;

в) председателя и половину членов Центральной избирательной комиссии назначает Совет Федерации, заместителя председателя и половину членов Центральной избирательной комиссии назначает Государственная Дума;

г) председатель Правительства РФ.

Практические задания

Задание 1.

В избирательную комиссию субъекта РФ поступила жалоба от группы избирателей на нарушения избирательных прав граждан в ходе выборов депутатов Законодательного собрания. Избирательная комиссия создала рабочую группу по рассмотрению данной жалобы, которая приступила к работе. Через какое-то время аналогичная жалоба поступила в суд данного субъекта РФ. Жалоба

была принята к рассмотрению судом, о чем суд известил избирательную комиссию.

Какими должны быть действия избирательной комиссии субъекта РФ?

Задание 2.

Группа граждан РФ решила добиваться вынесения на референдум Российской Федерации вопроса о ликвидации верхней палаты российского парламента – Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Мотивы: России больше подходит однопалатный парламента; Совет Федерации не играет конструктивной роли в государстве; вместо интеграции общегосударственных и национальных интересов реально палата содействует противостоянию центра и субъектов РФ.

Может ли быть вынесен на референдум Российской Федерации данный вопрос?

Задание 3.

В связи с убитием секретаря участковой избирательной комиссии в другой субъект РФ на заседании комиссии встал вопрос об избрании нового секретаря. На заседании присутствовало 8 из 9 членов избирательной комиссии с правом решающего голоса. Председатель участковой избирательной комиссии предложил кандидатуру члена комиссии М. на должность секретаря, после чего состоялось открытое голосование. Голоса, поданные в поддержку предложенной кандидатуры и против нее, разделились поровну. Председатель комиссии объявил, что его голос в данном случае решающий. Вследствие этого было принято решение об избрании кандидатуры.

Правильно ли поступила участковая избирательная комиссия?

Задание 4.

За три дня до дня голосования житель города А. гражданин Б. (в этот день ему исполнилось 18 лет) был приговорен судом города к трем годам лишения свободы с отбыванием наказания в исправительной колонии общего режима, находящейся на территории избирательного округа по выборам депутатов Государственной Думы. В день голосования, находясь в следственном изоляторе, он потребовал допустить его к участию в выборах депутатов Государственной Думы и внести его в список избирателей по избирательному участку, образованному в следственном изоляторе.

Вправе ли гражданин Б. участвовать в данных выборах?

Задание 5.

Супруги Р. приехали из города Х. в город Н., где они купили квартиру. На следующий день они обратились в соответствующую

участковую избирательную комиссию с заявлением о включении их в список избирателей, предъявив свои паспорта. Проверив их, комиссия незамедлительно дала заявителям письменный ответ, в котором отказала в удовлетворении заявления, ссылаясь на то, что гражданин подлежит включению в список избирателей исключительно по месту регистрации. В паспортах же супругов Р. стоит штамп о регистрации в городе Х.

Правомерны ли действия участковой избирательной комиссии?

Тема 8.

Конституционные основы механизма государственной власти

1. Понятие механизма государства: теоретические проблемы

Механизм государства непосредственно олицетворяет государство, представляет собой реальное материализованное воплощение, его «плоть и кровь». Без государственного механизма не может быть самого государства, без государственного аппарата функционирование государства невозможно. Именно механизм наиболее тесно связан с функциями государства (его деятельностью, фактически проделанной работой), в которых проявляется реальная, не метафизическая, ценность государства и которые выступают индикатором его эффективности для всех и каждого.

Механизм государства в широком смысле представляет собой систему органов государства и местного самоуправления, государственных предприятий, учреждений и корпораций, участвующих в реализации функций государства и наделенных для этого публично-властными полномочиями. В данном понятии сочетаются две наиболее характерные стороны исследуемого явления: статическая (институциональная) и динамическая (праксиологическая, деятельностьная).

Для характеристики статической стороны механизма государства в юридической литературе используются понятия «государственный орган», «орган государственной власти», «виды государственных органов», «государственное учреждение», «разделение властей», «порядок формирования (назначения)» и т. п.

Динамическая характеристика механизма государства – это главным образом внутрисистемные и праксиологические характеристики (прямые и обратные функциональные связи, отношения по вертикали и горизонтали, взаимодействие между элементами, целеполагание, средства, формы и методы деятельности, ресурсы и процедуры).

Рассматривая тенденции, характеризующие механизм Российского государства на современном этапе, следует в первую очередь

обратить внимание на его структурное построение. Автор не акцентирует внимание на уже хорошо известной характеристике органов, образующих классическую триаду, а обращает внимание на относительно новые образования, институты в структуре механизма Российского государства на современном этапе.

2. Вопросы структуры механизма государственной власти

Контрольно-надзорные органы. Характеристика механизма Российского государства на современном этапе была бы неполной без анализа роли, которую выполняют органы государственного контроля и надзора (Счетная палата, Прокуратура, Центральный Банк, Уполномоченный по правам человека, Центральная избирательная комиссия). Эти органы объединяет важнейшее, смыслообразующее направление деятельности – государственный контроль и надзор.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, уполномоченные по правам человека (ребенка) в субъектах РФ). По статусу, характеру, методам и принципам деятельности институт уполномоченного в России во многом схож с аналогичным институтом в зарубежных странах. При осуществлении своих функций Уполномоченный по правам человека в РФ независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам. Обычно рассматриваются четыре главные функции омбудсмана: а) выяснение обстоятельств нарушения прав человека; б) коррекция – исправление допущенной несправедливости; в) инициирование реформ; г) информационно-воспитательная функция.

Таким образом, институт омбудсмана дополняет существующую систему гарантий правовой защиты, представляя самостоятельное звено в системе государственных органов.

Счетная палата РФ. Отношения и процессы экономического характера являются объектом государственного контроля, осуществляемого Счетной палатой РФ. В этом смысле ее можно рассматривать в качестве института, обеспечивающего финансово-экономическую безопасность государства. Точное и эффективное исполнение государственного бюджета любого государства (бюджетная дисциплина) обеспечивается в первую очередь правильной реализацией бюджетно-финансового законодательства как распределителями бюджетных средств, так и их адресатами (получателями). В различных государствах специально для наблюдения за правильностью расходования финансовых средств создаются органы финансового контроля.

Счетная палата РФ является высшим органом государственного финансового контроля, обеспечивающим соблюдение бюджетной дисциплины. Последняя, в свою очередь, выступает одной из составляющих экономического благополучия страны.

Центральный банк РФ. В российской системе власти Центральный банк РФ является органом, не входящим ни в одну из ветвей власти и осуществляющим контрольно-надзорные функции в кредитно-денежной политике. При этом в ст. 75 Конституции РФ подчеркнута роль Центрального банка: «защита и обеспечение устойчивости рубля – основная функция Центрального банка Российской Федерации...».

Центральная избирательная комиссия РФ. Право граждан формировать власть объективно нуждается в особых гарантиях государства, в связи с чем контроль государства в сфере избирательного права выступает неотъемлемым компонентом.

Избирательные комиссии наделены достаточным объемом властных полномочий в сфере охраны политических (избирательных) прав граждан. Они независимы от иных органов государственной власти, их решения и правовые акты, принятые в пределах компетенции, обязательны для исполнения органами исполнительной власти субъектов РФ, государственными учреждениями, органами местного самоуправления, кандидатами в депутаты, избирательными блоками, должностными лицами и избирателями.

Центральная избирательная комиссия совместно с избирательными комиссиями субъектов РФ контролирует соблюдение избирательных прав и права на участие в референдуме, осуществляет меры по финансированию выборов.

Прокуратура РФ. Особую роль в реализации государственных функций выполняет орган, изначально учрежденный в качестве «ока государева». Прокуратура РФ – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории страны. Законодательство не ограничивает прокурорский надзор в предметном отношении. Из этого следует, что прокуратура принимает активное участие в реализации государственных функций применительно к самым разнообразным сферам и объектам.

Направленность и содержание прокурорского надзора (обеспечение законности, недопущение нарушений закона) выступает основанием для отнесения прокуратуры к государственным органам, выполняющим правоохранительные задачи. Дополнительным аргументом служит положение о том, что прокуратура выполняет

функцию уголовного преследования, координирует деятельность правоохранительных органов, закрепленное в ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Правопорядок, достигаемый в результате действия (обеспечения) режима законности, является главной целью и смыслом функционирования прокуратуры и определяет ее место и роль в механизме государства.

В целом отметим, что контрольно-надзорные органы – неотъемлемые компоненты в механизме Российского государства. Предметная направленность государственного контроля и надзора подчеркивает уникальность и роль каждого его субъекта в реализации государственных функций. Если Счетная палата и Центральный Банк в большей степени вовлечены в процесс обеспечения экономической безопасности России, то Центральная избирательная комиссия – важное организационно-функциональное звено в системе охраны конституционного строя (политической стабильности (безопасности)). Омбудсмен и прокуратура в большей степени участвуют в охране прав и свобод человека, правового порядка в целом.

Выше мы в основном делали акцент на федеральную составляющую государственного механизма, на систему федеральных органов государственной власти. Вместе с тем необходимо принять во внимание один немаловажный аспект. Исследование организационной составляющей механизма государства должно строиться с учетом формы политико-территориальной организации Российского государства. Федеративное устройство России предполагает выделение двух уровней (составляющих) – федерального и регионального.

Конституционная модель разделения государственной власти по вертикали закрепляет широкие возможности субъектов РФ как в сфере совместного с федерацией ведения, так и в области их исключительной компетенции.

Органы местного самоуправления. Проблемы реализации публично-властных функций на муниципальном уровне по праву претендуют на статус наиболее острых и жизненно важных. В функциях местного самоуправления (далее – МСУ) наиболее отчетливо отражаются условия и противоречия реальной жизнедеятельности населения муниципалитетов. Несмотря на конституционное отделение органов МСУ от системы государственной власти, в деятельности органов МСУ отражается эффективность власти и, что особенно важно, – отношение населения к ней. Практически все государственные решения, особенно социально-экономические преобразования, приобретают социально осязаемые формы в первую очередь на местном уровне.

Между государством и органами МСУ существует теснейшая связь, обусловленная несколькими обстоятельствами и причинами. Важнейшей из них является общность целей и задач. В качестве таких единых целей и задач стоит считать обеспечение благосостояния и безопасности граждан, поскольку эти две составляющие на протяжении всей эволюции общества обуславливали развитие и функционирование его институтов.

Близость внутренней организационно-правовой природы государства и МСУ проявляется также в функциональном делении государственной власти и публично-властных полномочий муниципальных образований. Некоторые государственные органы и институты МСУ схожи с точки зрения их формирования. Речь идет об организационных формах народного представительства. Законодательные органы государственной власти (как федеральные, так и региональные) формируются аналогично представительным органам МСУ и выполняют схожие функции, обусловленные социальным назначением и природой данных институтов. Близость функций имеет место и при сравнении органов исполнительной власти (федеральных и субъектов РФ) и исполнительно-распорядительных органов (местных администраций).

Органы МСУ функционируют не иначе как властные институты, конституционно наделенные публично-властными полномочиями многонациональным народом Российской Федерации.

Разумеется, телеологическое и функциональное единство государства и МСУ не может не вести к известной общности выполняемых данными институтами функций. Политико-правовая связь государственной власти и МСУ обнаруживается и в том, что значительное количество вопросов, связанных с реализацией публичных функций государства, особенно в социальной сфере, имеют как местное, так и общегосударственное значение, а потому должны решаться совместно.

3. Полиция в системе государственной власти России

Полиция – важнейшая институция государства, и Гегель неслучайно включил ее в структуру гражданского общества.

Своего функционального апогея полиция достигает в условиях полицейского государства, сыгравшего в истории народов огромную роль. В полицейском государстве полиция приобретает выходящее за рамки привычных представлений ценностное содержание. Если правовое государство своей главной задачей ставит охрану свободы, то полицейское государство «замахивается» на более грандиоз-

ную цель – обеспечить достойную жизнь своих жителей. Полиция и полицейское государство близки не только этимологически, в России они были синонимами вплоть до октябрьской социалистической революции 1917 г. Неслучайно полиция с горькой иронией характеризовалась как «складочное место для всякого рода задач, имеющих целью уврачевание разнообразнейших внутренних зол».

Аксиологический подход к изучению полиции на современном этапе (разумеется, во взаимодействии с иными концептами) позволяет сформировать целостное предметно-смысловое поле для оптимизации созидательного и охранительного потенциала полиции и обеспечения его соответствия социальным ожиданиям. Целевая составляющая полиции на современном этапе развития российской государственности заключается в охране и защите базовых, конституционно закреплённых ценностей (жизнь и здоровье, права и свободы человека, общественный порядок, безопасность, собственность). Несмотря на отсутствие в тексте Основного закона упоминания о полиции, последняя, в контексте ее функционального содержания и с точки зрения фактической конституции (реальных общественных отношений), несомненно, представляет ценность. Полиция – уникальный компонент государственного механизма, поскольку иные институты не имеют своим прямым назначением защиту такого объема конституционных ценностей. Вполне очевидно, что, защищая их, полиция сама наполняется ценностным содержанием, что с точки зрения диалектики вполне закономерно.

При этом существует прямая и обратная связь между ценностью и эффективностью деятельности полиции по реализации возложенных на нее задач. Чем надежнее полиция защищает граждан, тем выше показатели ее социальной оценки, тем выше уровень доверия и социальной поддержки полиции (ст. 9 Федерального закона «О полиции»). В свою очередь, престиж полиции и показатели ее эффективности на каждом историческом этапе зависели от отношения к ней общества, от его поддержки в охране общественного порядка. В современных условиях вопросы взаимодействия полиции с обществом, формирования ее положительного образа в массовом сознании являются одним из приоритетов в деятельности ОВД. С точки зрения целей и задач, а также принципов, методов и технологий их реализации в системе публично-властных институтов вряд ли найдется аналогичная организация. На современном этапе развития полиция представляет собой единство трех главных свойств – *института, функции и ценности*.

Тесты

1. Какие институты осуществляют государственную власть в Российской Федерации в соответствии со ст. 11 Конституции РФ?

а) Президент РФ, Конституционный Суд РФ, Совет безопасности России, Генеральная прокуратура;

б) Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, суды;

в) Верховный Суд РФ, Следственный комитет, Общественная палата РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ;

г) Президент РФ, Счетная палата РФ, Центральная избирательная комиссия РФ, Конституционный Суд.

2. Система органов государственной власти, осуществляющая функции государства, соответствует понятию:

а) «законодательство»;

б) «правительство»;

в) «механизм (аппарат) государства»;

г) «международное сообщество».

3. Какой орган власти (институт) обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти?

а) Прокуратура РФ;

б) Конституционный Суд РФ;

в) Федеральное Собрание РФ;

г) Президент РФ.

4. Какой государственный орган обеспечивает защиту и устойчивость рубля – денежной единицы России?

а) Центральный банк РФ;

б) Президент РФ;

в) Федеральное Собрание РФ;

г) Прокуратура РФ.

5. Какие органы (институты государственной власти) обеспечивают осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации?

а) Президент РФ и Правительство РФ;

б) Президент РФ и прокуратура РФ;

в) Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ;

г) Правительство РФ совместно с органами государственной власти субъектов РФ.

6. Какие полномочия осуществляет глава государства как участник законотворческого процесса?

а) Рассматривает и принимает федеральные законы;

- б) Вносит законопроекты в Государственную Думу, подписывает и обнародует федеральные законы;
- в) Утверждает принятые федеральные законы;
- г) Согласовывает федеральные законы.

7. Какой орган государственной власти обязан незамедлительно уведомить Президент РФ в случае введения чрезвычайного или военного положения?

- а) Совет Федерации и Государственную Думу;
- б) Верховный Суд РФ;
- в) Правительство РФ;
- г) Министерство обороны РФ и Совет безопасности РФ.

8. Что из перечисленного является методами реализации государственной власти?

- а) Правоотношения и юридическая ответственность;
- б) Систематизация и гармонизация законодательства;
- в) Принуждение и убеждение;
- г) Контроль и планирование.

9. Какая должность учреждена в Российской Федерации в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан?

- а) Председатель Конституционного Суда РФ;
- б) Президент РФ;
- в) Уполномоченный по правам человека в РФ;
- г) Генеральный прокурор РФ.

10. Какие институты не входят в систему органов государственной власти Российской Федерации?

- а) Президент РФ;
- б) Министерство внутренних дел РФ;
- в) Органы МСУ;
- г) Верховный Суд РФ.

Практические задания

Задание 1.

На основе анализа гл. 4 Конституции РФ определите, какую роль Президент РФ имеет в системе сдержек и противовесов в механизме государственной власти в России.

Задание 2.

Государственная Дума РФ приняла федеральный закон, одобренный Советом Федерации Федерального Собрания РФ. Президент не согласен только с одной статьей.

Каковы варианты дальнейших событий? Может ли Президент РФ использовать право отлагательного вето только для одной статьи закона?

При каких условиях закон может вступить в силу?

Задание 3.

В соответствии со ст. 10 Конституции РФ государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. В соответствии с ч. 1 ст. 11 Конституции РФ государственную власть в стране осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ.

Исчерпывается ли указанными органами государственной власти аппарат государства? Приведите примеры органов государственной власти, которые формально не относятся ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебной власти.

Задание 4.

В. обратился в Верховный Суд РФ с жалобой, в которой просит признать незаконным бездействие Президента РФ, который не принял мер по ратификации протокола № 12 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также просит обязать Президента принять меры по ратификации вышеназванного протокола.

Какое решение должен принять Верховный Суд РФ по данному заявлению? Обоснуйте свою позицию.

Задание 5.

На основе анализа ст. 110 Конституции РФ и Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» установите соотношение между следующими понятиями: «исполнительная власть», «органы исполнительной власти», «правительство», «федеральное министерство», «федеральное агентство», «федеральная служба».

Тема 9.

Понятие, функции и принципы местного самоуправления

1. Понятие и функции местного самоуправления

В ст. 12 Конституции РФ закреплено, что «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление». Технико-юридическое расположение данной нормы в гл. 1 свидетельствует о том, что МСУ определяется в качестве одной из основ конституционного строя. В этой статье также подчеркивается, что МСУ в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы МСУ не входят в систему органов государственной власти.

Само понятие «местное самоуправление» является сложным и многоплановым. В научной и учебной литературе оно рассматривается в следующих значениях:

- 1) одна из основ конституционного строя РФ;
- 2) право граждан РФ;
- 3) деятельность населения по решению вопросов местного значения;
- 4) одна из форм народовластия, через которую воплощается, выражается воля населения;
- 5) децентрализованная форма управления, предполагающая известную самостоятельность, автономность местных органов власти.

МСУ упоминается также еще в ряде статей Конституции РФ (в частности, в ст. 8, 15, 18, 24, 32, 33, 40, 41, 43, 46, 68 и др.). Так, например, в соответствии с ч. 2 ст. 8 Конституции РФ «В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности». При этом организации МСУ посвящена глава 8 (ст. 130–133) «Местное самоуправление».

Законодательное определение МСУ содержится в ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»: «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов РФ,

самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций».

Под функциями МСУ понимают основные направления муниципальной деятельности. Функции МСУ обусловлены его природой, местом в системе народовластия, теми целями и задачами, на решение которых направлена муниципальная деятельность.

Основные функции МСУ:

- 1) обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения;
- 2) управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами, находящимися в распоряжении муниципальных органов;
- 3) обеспечение комплексного развития территории муниципального образования;
- 4) обеспечение удовлетворения потребностей населения в социальной, образовательной, медицинской, культурной, коммунально-бытовой и других жизненно важных сферах;
- 5) охрана общественного порядка на территории муниципального образования;
- 6) охрана окружающей среды;
- 7) защита интересов и прав МСУ.

2. Принципы местного самоуправления

Основные принципы МСУ закреплены в Европейской хартии местного самоуправления. Если говорить об отечественной правовой системе, то принципы МСУ нашли свое отражение в Конституции РФ, Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», Федеральном законе от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Основные принципы МСУ:

- самостоятельность;
- организационное обособление в системе управления государством и обществом;
- взаимодействие с органами государственной власти в выполнении общих задач и функций;
- многообразие организационных форм;
- соответствие материально-финансовых ресурсов МСУ его полномочиям;

- соблюдение прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности;
- гласность и учет общественного мнения в деятельности;
- ответственность перед населением, государством, физическими или юридическими лицами.

3. Территориальные основы МСУ

Под территориальной основой МСУ стоит понимать современное административно-территориальное деление субъектов РФ на административно-территориальные единицы для упорядоченного осуществления функций МСУ в интересах граждан всей Российской Федерации, жителей данного субъекта, его отдельных территориальных единиц и населенных пунктов.

Также территориальную основу МСУ определяют как совокупность норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию МСУ: состав территории, порядок установления и изменения границ муниципального образования.

Конституция РФ в ст. 131 закрепила три важнейшие нормы, определяющие территориальную основу МСУ:

- МСУ осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях;
- территориальные основы МСУ определяются с учетом исторических и иных местных традиций;
- изменение границ территорий, в которых осуществляется МСУ, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Сельское поселение законодатель закрепил как один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых осуществляется МСУ (непосредственно населением и (или) через выборные и иные органы МСУ).

Городское поселение – это город или поселок, в которых МСУ осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы МСУ.

Муниципальный район представляет собой несколько поселений или поселений и межселенных территорий. При этом законодатель к характерным признакам данного вида территории отнес: 1) наличие общей территории; 2) осуществление МСУ в границах данной территории в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера; 3) осуществление МСУ населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы МСУ.

Муниципальный округ – несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых МСУ осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам МСУ федеральными законами и законами субъектов РФ.

Городской округ – это один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых осуществляется МСУ. Признаки данного вида территории: 1) возможность осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам МСУ федеральными законами и законами субъектов РФ; 2) не менее двух третей населения проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах.

Городской округ с внутригородским делением – городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта РФ образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования.

Внутригородской район – это внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением.

Внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения – это часть территории города федерального значения.

Тесты

1. Под гарантиями МСУ понимают:

- а) совокупность условий и правовых средств, обеспечивающих реализацию права на МСУ;
- б) вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования;
- в) основные направления деятельности законодательных органов МСУ;
- г) полномочия органов МСУ.

2. Территориальные основы МСУ – это:

- а) совокупность муниципально-правовых норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию МСУ: формирование и состав территории муниципального образования, границы территории муниципального образования, порядок их установления и изменения;

- б) совокупность территорий муниципального района;
- в) городское, сельское поселение, муниципальный район, муниципальный или городской округ, внутригородская территория города федерального значения;
- г) один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых МСУ осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы МСУ.

3. Что такое муниципальное образование:

- а) городское, сельское поселение, несколько поселений, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которой действует Устав муниципального образования;
- б) город, поселок, другая территория, в пределах которой граждане реализуют свое право на местное самоуправление;
- в) городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения;
- г) вид административно-территориального деления субъекта федерации.

4. Городской округ – это:

- а) территория муниципального района, находящаяся вне границ поселений;
- б) несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой осуществляется МСУ;
- в) часть территории города федерального значения, в границах которой осуществляется МСУ;
- г) один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых осуществляется МСУ, при этом не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах.

5. К критериям установления границ муниципальных образований относится:

- а) плотность населения;
- б) доступность административного центра;
- в) иерархичность;
- г) все ответы правильные.

6. Какой из перечисленных субъектов наделен правом устанавливать конкретные наименования территориальных единиц МСУ?

- а) Государственная Дума;
- б) Совет Федерации;
- в) Субъект РФ;
- г) Городская управа.

7. Представительный орган МСУ – это:

- а) собрание жителей жилищного комплекса (микрорайона);
- б) избранная непосредственно населением комиссия по контролю за соблюдением правил санитарного состояния территории муниципального образования;
- в) уличный комитет;
- г) избранный непосредственно гражданами РФ, проживающими на территории муниципального образования, в соответствии с принципами российского избирательного законодательства, орган, обладающий правом представлять интересы населения данного муниципального образования и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.

8. Структура местной администрации утверждается:

- а) представительным органом муниципального образования по представлению главы администрации;
- б) главой муниципального образования;
- в) населением территории муниципального образования;
- г) законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта.

9. К принципам МСУ не относится:

- а) самостоятельность;
- б) организационная обособленность в системе управления государством;
- в) цензура в деятельности МСУ;
- г) ответственность перед населением и государством.

10. Определите форму осуществления функций МСУ, которая заключается в реализации нормативных документов путем принятия актов применения права; это повседневная деятельность по исполнению законов и подзаконных актов и решению вопросов управленческого характера на территории муниципального образования:

- а) правотворческая;
- б) правоприменительная;
- в) правоохранительная;
- г) организационно-хозяйственная.

Практические задания

Задание 1.

На основании анализа Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также других нормативных правовых актов о местном самоуправлении приведите примеры:

- а) материальных и процессуальных норм;
- б) управомочивающих, обязывающих и запрещающих норм;
- в) императивных и диспозитивных норм;
- г) постоянных и временных норм;
- д) регулятивных и охранительных норм.

Приведите примеры норм других отраслей права (конституционного, уголовного, административного), регламентирующих отдельные аспекты МСУ.

Задание 2.

Проведите сравнительный анализ Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и закона о МСУ субъекта РФ, в котором вы живете, по следующим критериям:

- а) виды муниципальных образований;
- б) принципы территориальной организации МСУ;
- в) вопросы местного значения;
- г) формы осуществления населением МСУ;
- д) органы и должностные лица МСУ;
- е) ответственность органов и должностных лиц МСУ.

Задание 3.

Перечислите основные функции МСУ и раскройте их содержание. Сравните их с функциями государства.

На основании анализа закона о МСУ субъекта РФ, в котором вы живете, или иных нормативных правовых актов приведите примеры функций органов государственной власти, делегированных органам МСУ.

Задание 4.

Администрация N-й области внесла на рассмотрение в законодательное собрание проект закона «О совершенствовании структуры управления в N-й области», в соответствии с которым предусматривалось упразднение представительного органа в городе – областном центре, а его полномочия передавались законодательному собранию N-й области. Обосновывалось это необходимостью сокращения расходов на содержание аппарата управления. Систему МСУ в городе

должны были представить избираемые населением глава города, а также городская и районные администрации.

Вправе ли законодательное собрание принять такой закон? Какие органы в системе МСУ являются обязательными?

Задание 5.

Постановлением главы районной администрации были утверждены программа приватизации муниципальной собственности на предстоящий год, правила сдачи в аренду нежилого фонда, а также размер арендной платы.

Законно ли постановление главы районной администрации?

Тема 10.

Территориальные и экономические основы местного самоуправления

Правовой основой функционирования и развития органов МСУ и системы муниципальной власти в Российской Федерации являются общепризнанные нормы и принципы международного права, международно-правовые соглашения, участником которых является Российская Федерация, в частности Европейская хартия местного самоуправления. На внутригосударственном уровне в качестве правовой основы выступают Конституция РФ, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента и Правительства РФ, законодательство субъектов РФ, уставы муниципальных образований и иные муниципальные правовые акты, принимаемые по вопросам местного значения должностными лицами и органами МСУ, а также жителями муниципальных образований непосредственно на местных референдумах и сходах граждан.

Особое место в системе нормативного правового регулирования территориальных и экономических основ МСУ занимает Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», детально регламентирующий различные аспекты функционирования органов МСУ и муниципальных образований в Российской Федерации.

В рамках территориальной организации МСУ законодательством предусмотрены следующие организационно-правовые формы: сельское поселение, городское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район, внутригородская территория города федерального значения.

Глава 2 указанного Федерального закона определяет, что МСУ осуществляется на всей территории Российской Федерации, при этом наделение территории статусом определенного муниципального образования осуществляется законами субъектов РФ. Федеральное законодательство предусматривает общие правила формирования границ территорий муниципальных образований, а в отдельных случаях, когда те или иные территории обладают существенной спецификой, которая может повлиять на эффективность МСУ

и обеспечение социальных прав проживающего на данных территориях населения, формирование муниципальных территорий может осуществляться в соответствии с законами субъектов федерации. В частности, к таким особенностям территорий относятся низкая плотность сельского населения, а также расположение в отдаленных и труднодоступных местностях для муниципальных округов и сельских поселений.

Установленные границы муниципальных образований не являются неизменными, они могут меняться по инициативе федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов федерации, населения, органов МСУ. Кроме того, законодательством предусмотрена возможность создания и упразднения поселений, а также разделения или объединения муниципальных образований, изменения статуса в связи с наделением другим статусом либо лишения статуса, присоединения поселения к городскому округу с внутригородским делением и выделения внутригородского района из городского округа с внутригородским делением.

Следует отметить, что в рамках непосредственного осуществления населением МСУ предусмотрена такая его форма, как территориальное общественное самоуправление, которое представляет собой самоорганизацию граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Территориальное общественное самоуправление реализуется в рамках таких объектов, как многоквартирный жилой дом (подъезд), группа жилых домов, микрорайон, сельский населенный пункт, не являющийся поселением, иные территории проживания граждан.

Данная форма самоуправления должна осуществляться путем формирования органов территориального общественного самоуправления и проведения собраний и конференций граждан. При этом территориальное общественное самоуправление официально учреждается, имеет устав, может являться юридическим лицом и в этом случае подлежит государственной регистрации в форме некоммерческой организации. Органы территориального общественного самоуправления могут осуществлять хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории.

Ключевые положения, формирующие экономические основы МСУ, закреплены в гл. 8 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Данный закон определяет, что экономическую основу МСУ составляют находящееся в муниципальной собственности

имущество, имущественные права муниципальных образований и средства местных бюджетов.

Формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, а также бюджетные полномочия муниципальных образований регламентируются положениями Бюджетного кодекса РФ. Как и многие нормативные правовые акты, имеющие существенное значение для обеспечения прав и свобод человека, проект местного бюджета, решение об утверждении местного бюджета, годовой отчет о его исполнении подлежат официальному опубликованию, а в случае невозможности на органы МСУ возложена обязанность обеспечить ознакомление жителей с данными документами.

Для успешной и эффективной реализации органами МСУ своих функций предусмотрена возможность предоставления субвенций (межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ) на осуществление переданных им государственных полномочий. Аналогичными межбюджетными трансфертами из бюджета субъекта федерации являются субсидии, цель которых – софинансирование расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов МСУ для решения вопросов местного значения. Субвенции, субсидии, а также иные межбюджетные трансферты могут предоставляться и из бюджетов других муниципальных образований. При необходимости может осуществляться самообложение граждан и местные заимствования, в том числе путем выпуска ценных бумаг.

В системе МСУ для руководства финансовой деятельностью муниципального образования назначается ответственное должностное лицо. В законодательстве установлены требования к руководителю финансового органа муниципального образования. К таким требованиям, в частности, относится наличие у кандидата высшего профессионального образования по направлению подготовки «Экономика» или по специальности «Экономика и управление» либо наличие ученых степеней кандидата или доктора экономических наук, а также опыт работы в органах государственной или муниципальной власти и в иных финансовых организациях.

В целом, можно отметить, что большая часть правовых норм, определяющих экономическую основу МСУ, сосредоточена в Бюджетном кодексе РФ. В частности, он закрепляет бюджетные полномочия муниципальных образований, правовую форму местных бюджетов и их место в бюджетной классификации, доходы и расходы местных бюджетов, принципы организации бюджетов муниципальных образований и иные значимые вопросы экономической организации МСУ.

Тесты

1. В целях организации взаимодействия органов МСУ, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований в каждом субъекте РФ образуется:

- а) согласительная комиссия;
- б) совет муниципальных образований субъекта РФ;
- в) совет народных депутатов;
- г) съезд полномочных представителей муниципальных образований.

2. Укажите нормативный правовой акт, определяющий порядок государственной регистрации официальных символов муниципальных образований:

- а) Конституция РФ;
- б) Конституция (Устав) субъекта федерации;
- в) Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»;
- г) Указ Президента РФ от 21 марта 1996 г. № 403 «О Государственном геральдическом регистре Российской Федерации».

3. Какой формы муниципального образования не предусмотрено в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»?

- а) Сельское поселение;
- б) Межгородское поселение;
- в) Городское поселение;
- г) Городской округ с внутригородским делением.

4. На каких территориях в соответствии с законами субъектов РФ могут не применяться требования к определению границ сельских поселений, в состав которых входят два и более населенных пункта?

- а) Имеющих разведанные залежи полезных ископаемых;
- б) С низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях;
- в) Расположенных в европейской части Российской Федерации;
- г) Имеющих стратегическое значение для обороны государства.

5. Во сколько раз плотность населения на территории городского округа должна превышать среднюю плотность населения в Российской Федерации?

- а) В 2 и более;
- б) В 4 и более;

- в) В 5 и более;
- г) Данное требование в законодательстве отсутствует.

6. До какой даты установлен переходный период со дня вступления в силу Федерального закона от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»?

- а) До 1 января 2025 года;
- б) До 1 января 2022 года;
- в) До 1 января 2020 года;
- г) Переходный период не установлен.

7. Изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта РФ по инициативе:

- а) населения;
- б) органов МСУ;
- в) федеральных органов государственной власти;
- г) всех вышеперечисленных субъектов.

8. Объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия:

- а) населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений;
- б) органов государственной власти субъектов РФ;
- в) федеральных органов государственной власти;
- г) всех вышеперечисленных субъектов.

9. Допускаются ли преобразования поселений, в результате которых муниципальный район будет состоять из одного поселения?

- а) Допускаются;
- б) Допускаются по согласованию с органами государственной власти субъектов федерации;
- в) Допускаются с согласия населения муниципального района;
- г) Не допускаются.

10. Какова численность населения муниципального образования, позволяющая провести упразднение поселения образования на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях?

- а) Не более 1 000 человек;
- б) Не более 500 человек;
- в) Не более 100 человек;
- г) Нет четкого количественного показателя, определенного правовыми нормами.

Практические задания

Задание 1.

В результате проведенного преобразования поселений муниципального района Петрово на данный момент включает в себя одно поселение. Группа жителей муниципального района Петрово обратилась в суд с заявлением о признании незаконным проведенного преобразования.

Обоснуйте правовым образом предполагаемое решение суда по данному делу.

Задание 2.

Уставом городского поселения Нижний Энск с населением 75 000 человек предусмотрено, что численность депутатов представительного органа Нижнего Энска составляет 10 человек.

Дайте правовую оценку вышеуказанному положению Устава Нижнего Энска. Какие требования закреплены в федеральном законодательстве для формирования представительных органов муниципальных образований?

Задание 3.

В администрацию городского поселения Нижний Энск обратился житель города Иванов с требованием об ознакомлении его с бюджетом поселения и отчетом о выполнении местного бюджета предыдущего года, ссылаясь на то, что данные документы опубликованы не были. В требовании Иванову было отказано.

Проведите анализ действий Иванова и решений администрации Нижнего Энска и дайте мотивированное заключение об их правомерности.

Задание 4.

Вам поручен поиск кандидатов на вакансию руководителя финансового органа городского поселения Нижний Энск.

Составьте список квалификационных требований для данной должности и перечень нормативных правовых актов, их закрепляющих.

Задание 5.

Проведите сравнительно-правовой анализ положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Европейской хартии местного самоуправления (1985 г.).

Определите положительные и отрицательные аспекты формулировок правовых норм российского законодательства. Сформулируйте предложения по его совершенствованию.

Тема 11.

Организационные основы системы местного самоуправления

Основные принципы организации системы МСУ установлены федеральным законодательством. В целом, структуру органов МСУ составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы МСУ, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. При этом наличие в структуре органов МСУ представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования и местной администрации по общему правилу является обязательным.

Представительный орган муниципального образования – это состоящий из депутатов выборный орган МСУ, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.

Наличие представительного органа в структуре органов муниципального образования является обязательным, за исключением поселений с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек (в этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан). Осуществление полномочий представительного органа сходом граждан может быть предусмотрено также в поселениях с численностью жителей более 100 и не более 300 человек.

Традиционный способ формирования представительного органа (путем прямых муниципальных выборов) предусмотрен для всех видов муниципальных образований. На муниципальных выборах могут использоваться пропорциональная и мажоритарная избирательные системы. Численность депутатов представительного органа определяется уставом муниципального образования, но не может быть меньше установленной законом. В поселении, муниципальном и городском округе должно быть избрано от 7 до 35 депутатов (в зависимости от количества населения муниципального образо-

вания). Численность депутатов муниципального района составляет не менее 15 человек, а для внутригородской территории города федерального значения минимальное количество депутатов составляет 10 человек.

Для формирования представительного органа муниципального района и городского округа с внутригородским районным делением предусмотрен также представительский способ, при использовании которого усиливаются контакты муниципальных образований разных уровней. В этом случае представительный орган муниципального района состоит из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений. Представительный орган городского округа с внутригородским делением может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной, независимо от численности населения внутригородских районов, нормой представительства.

В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся: 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений; 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах; 4) утверждение стратегии социально-экономического развития муниципального образования; 5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ; 7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества; 8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов МСУ; 9) контроль за исполнением органами и должностными лицами МСУ полномочий по решению вопросов местного значения; 10) принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку; 11) утверждение правил благоустройства территории муниципального образования; 12) заслушивание ежегодных отчетов главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности.

Основной формой деятельности представительного органа являются заседания. Уставом муниципального образования может быть предусмотрено досрочное прекращение полномочий представитель-

ного органа муниципального образования в случае нарушения срока издания муниципального правового акта, требуемого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления граждан.

Депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10 % депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если его численность составляет менее 10 человек – один депутат.

Осуществляющие свои полномочия на постоянной основе депутаты не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.

Глава муниципального образования является его высшим должностным лицом и наделяется его уставом собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Должность главы является обязательной для всех без исключения муниципальных образований. При этом глава муниципального образования занимает одновременно либо должность главы представительного органа муниципального образования, либо должность главы местной администрации. В первом случае он может занять свою должность: а) по результатам муниципальных выборов; б) будучи избранным из состава представительного органа; а во втором: а) по результатам муниципальных выборов; б) будучи избранным из состава представительного органа, прекратив полномочия депутата; в) будучи избранным представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией; г) в случае избрания на сходе граждан.

По общему правилу глава муниципального образования не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации. Однако это ограничение не распространяется на органы МСУ муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, в котором в соответствии с уставом данного муниципального образования предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Глава муниципального образования наделен следующими полномочиями: 1) представляет муниципальное образование в отноше-

ниях с органами МСУ других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования; 2) подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования; 3) издает в пределах своих полномочий правовые акты; 4) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования; 5) обеспечивает осуществление органами МСУ полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам МСУ федеральными законами и законами субъекта РФ.

Кроме того, полномочия главы муниципального образования определяются тем, какой орган МСУ он возглавляет. В качестве главы представительного органа муниципального образования он может вести заседания представительного органа, контролировать и обеспечивать выполнение его регламента, подписывать протоколы заседаний, другие документы представительного органа, организовывать выполнение его решений, координировать деятельность постоянных и иных комиссий и т. п.

Возглавляя администрацию, глава муниципального образования обычно организует формирование и исполнение бюджета муниципального образования, распоряжается финансовыми ресурсами муниципального образования, руководит непосредственно и через подчиненные органы предприятиями и учреждениями муниципальной собственности, обеспечивает соблюдение законности, прав и свобод граждан, отменяет правовые акты подчиненных органов управления администрации, заключает договоры, соглашения, применяет меры поощрения, привлекает к дисциплинарной ответственности назначаемых им муниципальных служащих и т. п.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

Местная администрация осуществляет организационно-управленческие и исполнительно-распорядительные функции, направленные на исполнение местных нормативных актов, и наделена в связи с этим уставом муниципального образования собственной компетенцией. Местной администрацией руководит ее глава. В зависимости от выбранной в муниципальном образовании схемы управления он может являться главой муниципального образования либо назначаться на должность по результатам конкурса представительным органом муниципального образования на срок не менее двух лет.

Условия контракта для главы местной администрации поселения утверждаются представительным органом поселения, а для главы местной администрации муниципального района (городского округа) – представительным органом муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта РФ – в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам МСУ федеральными законами и законами субъектов РФ.

Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования и должен предусматривать опубликование его условий, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. Наименование структурных подразделений местной администрации может быть различным (отдел, управление, департамент, комитет, комиссия и т. д.). Все они по общему правилу функционируют на основе принципа единоначалия. Исключением являются комиссии, в состав которых могут входить помимо работников местной администрации руководители муниципальных предприятий и учреждений, представители общественности и др. и которые обычно принимают решения на коллегиальной основе.

В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации. Отраслевые подразделения осуществляют руководство отдельными отраслями муниципального хозяйства (ЖКХ, образованием, здравоохранением и др.), а функциональные выполняют отдельные функции в сфере муниципального управления (планирования, контроля и т. п.).

Тесты

1. Глава муниципального образования подотчетен:

- а) представительному органу муниципального образования;
- б) органам власти субъекта РФ;
- в) местному населению;
- г) местной администрации.

2. Глава муниципального образования отрешается от должности:

- а) законом субъекта РФ;
- б) федеральным законом;
- в) указом Президента РФ;
- г) указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта РФ.

3. Должность главы муниципального образования:

- а) должна быть установлена в городах численностью более 5 000 жителей, обладающих избирательным правом;
- б) должна быть предусмотрена уставом муниципального образования в обязательном порядке;
- в) должна быть установлена в поселениях с численностью более 10 000 жителей, обладающих избирательным правом;
- г) может быть предусмотрена уставом муниципального образования.

4. Выборный орган МСУ, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения:

- а) глава муниципального образования, избираемый непосредственно населением;
- б) представительный орган муниципального образования;
- в) председатель представительного органа, избираемый представительным органом из своего состава;
- г) все выборные должностные лица МСУ.

5. Муниципальный служащий вправе:

- а) заниматься предпринимательской деятельностью;
- б) принимать участие в забастовках;
- в) заниматься преподавательской деятельностью;
- г) получать гонорары за публикации и выступления в качестве муниципального служащего.

6. Установление местных налогов и сборов относится к компетенции:

- а) субъекта РФ;
- б) главы муниципального образования;
- в) представительного органа МСУ;
- г) Российской Федерации.

7. Порядок управления муниципальной собственностью определяется:

- а) федеральным законодательством;
- б) законодательством субъекта РФ;
- в) главой муниципального образования;
- г) представительным органом МСУ.

8. Права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, от имени муниципального образования осуществляют:

- а) главы муниципальных образований;
- б) органы МСУ, а в случаях, предусмотренных законодательством субъектов РФ и уставами муниципальных образований, – население непосредственно;
- в) представительные органы МСУ;
- г) комитеты по управлению муниципальным имуществом.

9. Утверждение местного бюджета относится к компетенции:

- а) представительного органа муниципального образования;
- б) жителей муниципального образования;
- в) главы муниципального образования;
- г) субъекта РФ.

10. Наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями осуществляется:

- а) нормативным актом органа государственной власти, чьи полномочия передаются;
- б) федеральным законом или законом субъекта;
- в) указом высшего должностного лица субъекта;
- г) договором о передаче полномочий.

Практические задания

Задание 1.

Глава муниципального района внес для рассмотрения и принятия представительным органом муниципального района проект структуры и порядок формирования органов и должностных лиц МСУ района. Глава администрации (губернатор) области предложил сначала согласовать проекты по структуре органов МСУ в соответствующих областных комитетах и управлениях, а также установил району предельную численность муниципальных служащих – 30 человек и утвердил соответствующий фонд заработнойной платы.

Дайте правовую оценку действиям главы администрации (губернатора) области. Охарактеризуйте принцип самостоятельности решения населением вопросов местного значения.

Задание 2.

Во время обсуждения проекта Устава города отдельные депутаты представительного органа предложили включить в качестве элементов системы МСУ следующее: собрания, сходы граждан,

трудо­вые коллек­тивы, городскую администрацию, городскую думу (представительный орган), общественные организации, местные референдумы.

Проанализируйте предложение депутатов и дайте ему правовую оценку.

Задание 3.

Для социально-экономического развития территории муниципального образования депутаты представительного органа МСУ приняли решение о введении местного налога на право торговли. В качестве плательщиков налога установили весь круг хозяйствующих субъектов. Прокурор района опротестовал данное решение.

Правомерны ли действия депутатов и прокурора?

Задание 4.

Коллегия областного комитета по культуре возложила государственные полномочия по сохранению памятников истории, находящихся в государственной собственности, на отделы культуры администраций городов и муниципальных районов с передачей им соответствующих финансовых ресурсов и установлением системы отчетности.

Правомерны ли действия коллегии областного комитета по культуре? Охарактеризуйте порядок и условия наделения органов МСУ отдельными государственными полномочиями.

Задание 5.

Представительный орган муниципального образования – Ивановский сельский Совет (численность населения 280 чел.) внес дополнения в Устав муниципального образования, которыми установил порядок созыва и проведения собраний и сходов граждан, принятия ими решений, пределы их компетенции. Законодательный орган области принял постановление, в котором указал на неправомерность установления указанных норм в Уставе и их недействительность, пока не будет принят областной закон по этим вопросам. Постановление какого органа правомерно? Охарактеризуйте соотношение полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов МСУ в регулировании отношений, возникающих в процессе организации и деятельности МСУ.

Тема 12.

Соотношение внутригосударственного и международного права

Международное право представляет собой систему юридических норм, регулирующих отношения между государствами и другими субъектами международного права, создаваемых путем согласования воли участников этих отношений и обеспечиваемых в случае необходимости принуждением, которое осуществляется государствами, а также международными организациями¹.

Международное право является особой системой права, регулирующей отношения между государствами во всех сферах. *Систему международного права* образуют международно-правовые нормы, институты, отрасли. В отдельных «старых» отраслях выделяют также и подотрасли. Например, в такой отрасли, как право внешних сношений, в качестве подотраслей выделяют дипломатическое право, консульское право. Отрасль международного права – это совокупность обособленных юридических норм и институтов, которые регулируют определенную область международных отношений.

В теории международного права нет общепризнанного перечня его отраслей. Кроме того, международное право – это динамично развивающаяся система, в которой возникают новые отрасли вслед за развитием международно-правового регулирования какой-либо новой сферы отношений между государствами. Так возникло международное космическое право, международное экологическое право и др. Анализ научной и учебной литературы позволяет выделить следующие основные отрасли международного права: 1) субъекты международного права; 2) право международных договоров; 3) право международных организаций; 4) право мирного разрешения споров; 5) право внешних сношений; 6) право международной ответственности; 7) территория в международном праве; 8) международное морское право; 9) международное воздушное право; 10) международное космическое право; 11) международное гуманитарное право; 12) международное право прав человека; 13) право международной безопасности; 14) международное уголовное право;

¹ Курс международного права. М., 1989. Т. 1. С. 29.

15) международное экономическое право; 16) международное экологическое право.

В ч. 4 ст. 15 Конституция РФ объявила общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации частью ее правовой системы, а также признала приоритет международных договоров Российской Федерации перед внутренним законодательством. Данная конституционная норма является определяющей в вопросе соотношения международного и российского права.

Наука в вопросе соотношения международного и внутригосударственного права выработала три основные концепции, которые актуальны и сейчас: дуалистическую и две разновидности монистической – верховенства внутригосударственного права над международным и верховенства международного права над внутригосударственным.

Дуалистическая концепция рассматривает международное и внутригосударственное право как самостоятельные системы права, не находящиеся в соподчиненности. Изначально дуалистическая теория подчеркивала не столько связь между этими системами, сколько их различие и независимость. Современные представители дуализма отмечают, что, хотя международное и внутригосударственное право представляют собой две самостоятельные системы права, они тесно связаны между собой и оказывают непосредственное влияние друг на друга.

Суть монистической концепции соотношения международного и внутригосударственного права состоит в отрицании относительной самостоятельности систем международного и внутригосударственного права и в рассмотрении их в качестве интегрированных друг в друга и составляющих некое единое целое.

Отечественная доктрина международного права в целом стоит на позициях дуализма, отмечая, что международная правовая система и российская правовая система – явления самостоятельные и отличаются предметом регулирования, источниками, кругом субъектов. Анализируя содержащуюся в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ норму о приоритете международных договоров, следует учитывать, что Россия не может принимать на себя обязательства и заключать договоры, которые противоречили бы ее Конституции. В противном случае необходимо предварительно вносить изменения в саму Конституцию. Поэтому о каком-либо абсолютном примате международного права над национальным не может быть и речи.

Какой бы теоретической концепции ни придерживалось государство, реалии современного мира таковы, что при тесном между-

народном сотрудничестве государств так же тесно взаимодействуют международное право и внутригосударственное (национальное). Взаимодействие происходит путем их взаимовлияния. Как национальное право влияет на международное, так и международное, в свою очередь, влияет на содержание норм национального права.

Первично при этом влияние национального права на международное.

Можно выделить следующие группы норм национального права, которые могут влиять на международное:

- 1) принципы внешней политики государства;
- 2) нормы, регулирующие конкретную внешнеполитическую деятельность государства (например, заключение договоров, правовое положение иностранных дипломатических и консульских представительств в стране и т. д.);
- 3) нормы, регулирующие отношения между субъектами из разных стран;
- 4) нормы, регулирующие внутригосударственные отношения, могущие породить межгосударственные отношения по поводу их регулирования (можно отметить влияние, которое в свое время оказали социалистические конституции и советская доктрина на важнейшие международные документы о правах человека, такие как Всеобщая декларация прав человека 1948 г. и международные пакты 1966 г.);
- 5) определенные *юридические максимы* (общие принципы права), обеспечивающие внутреннюю согласованность правовых систем и возникшие в рамках национального права (принцип справедливости, принцип «последующий закон отменяет предыдущий» и др.).

Международное право оказывает обратное воздействие на национальное право. Норма международного права, создаваемая субъектами международных правоотношений, налагает определенные обязанности не только по ее соблюдению на международном уровне, но и по осуществлению в ряде случаев последовательных организационно-правовых действий в целях ее реализации на национальном уровне. Для обозначения данного явления в науке чаще других используют термин «имплементация», наряду с которым многие авторы как равнозначный используют термин «трансформация».

Основными формами (способами) имплементации норм международного права являются:

- принятие во исполнение договора нормативно-правовых актов либо внесение изменений в действующие (например, после ратификации Российской Федерацией Конвенции ООН против коррупции был принят Федеральный закон «О противодействии

коррупции», внесены многочисленные изменения в УК РФ, УПК РФ, Федеральный закон «О государственной гражданской службе» и другие нормативно-правовые акты с целью реализации положений данного международного договора);

- издание правовых актов, предусматривающих различные меры организационного характера (например, приказ МВД России от 15 марта 2004 г. № 173 принят в целях реализации Соглашения о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европолотом от 6 ноября 2003 г.);

- включение в законодательство отсылок к международным договорам (как к уже действующим, так и заключаемым в будущем).

В Российской Федерации используется несколько типов отсылок:

- «если, то» (если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотрено законом, то применяются правила международного договора);

- «и, и» (указанные отношения регулируются и законодательством, и международными договорами). Так, в Положении об МВД России, утвержденном Указом Президента № 699 от 21 декабря 2016 г., сказано, что МВД России в своей деятельности руководствуется и российским правом, и международными договорами РФ;

- «если иное» или «за исключением» (указанные отношения регулируются следующим образом, если иное не предусмотрено международным договором (за исключением случаев, предусмотренных международным договором);

- «другие» (дополнительные случаи или варианты регулирования данных отношений, предусмотренные международными договорами);

- «смотри» (отсылка к конкретному международному договору).

Так, согласно п. 4 Положения о Национальном центральном бюро Интерпола МВД России бюро в своей деятельности руководствуется Уставом Интерпола.

Российское законодательство допускает также и непосредственное применение норм международных договоров на территории Российской Федерации. Для этого необходимо выполнение ряда условий: вступление договора в силу для Российской Федерации, опубликование в официальном источнике, отсутствие в договоре указания на необходимость принятия внутригосударственных нормативных правовых актов, способность договора регулировать внутригосударственные отношения (наличие в нем прав и обязанностей для субъектов внутригосударственного права).

Тесты

1. К основным концепциям соотношения внутригосударственного и международного права относится:

- а) интегративная;
- б) монистическая;
- в) конститутивная;
- г) формально-юридическая.

2. Первоначальными субъектами международного права являются:

- а) международные организации и государства;
- б) народы и нации, борющиеся за независимость, и государства;
- в) международные организации, физические и юридические лица;
- г) государства, физические и юридические лица.

3. Государство обладает международной правосубъектностью:

- а) с момента вступления в ООН;
- б) с момента признания его другими государствами;
- в) с момента своего возникновения;
- г) с момента заключения первого международного договора.

4. Составной частью правовой системы Российской Федерации являются:

- а) международные договоры и основные принципы международного права;
- б) общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации;
- в) общепризнанные нормы международного права;
- г) международные договоры Российской Федерации.

5. Основными элементами системы международного права являются:

- а) международные договоры, международные организации, государства, нации и народы, борющиеся за независимость;
- б) международные договоры и прецеденты международных судов и арбитражей;
- в) нормы, правовые институты, отрасли и основные принципы международного права;
- г) национальные правовые системы, решения международных судов и арбитражей и резолюции международных межправительственных организаций.

6. Имплементация международного договора – это:

- а) меры, предпринимаемые государством с целью реализации международного договора;

б) одна из форм выражения согласия на обязательность международного договора;

в) расторжение международного договора;

г) внесение изменений в текст международного договора.

7. Одной из основных концепций соотношения внутригосударственного и международного права является:

а) дуалистическая;

б) интегративная;

в) естественно-правовая;

г) формально-юридическая.

8. Европейский суд по правам человека действует в рамках:

а) Европейского Союза;

б) Совета Европы;

в) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ);

г) ЕврАзЭС.

9. Обладают ли республики в составе Российской Федерации правом заключать международные договоры?

а) Обладают;

б) Не обладают;

в) Обладают, но только по вопросам, отнесенным Конституцией РФ к их ведению;

г) Не обладают, за исключением международных договоров экономического и культурного характера.

10. Приоритетом на территории Российской Федерации (среди перечисленных правовых актов) по вопросам применения полицией мер принуждения обладает:

а) Федеральный закон «О полиции» 2011 г.;

б) Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.;

в) Уголовно-процессуальный кодекс РФ 2001 г.;

г) Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (принят Генеральной Ассамблеей ООН в 1979 г.).

Практические задания

Задание 1.

В 2013 г. Европейский суд по правам человека вынес постановление по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации». В нем Суд признал «тотальный» запрет российского законодательства на участие в выборах граждан, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда, противоречащим обязательствам Российской Федерации,

вытекающим из Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и протоколов к ней. Центральная избирательная комиссия обратилась в Конституционный Суд РФ с заявлением о признании данного постановления Европейского суда по правам человека неисполнимым, так как оно противоречит основополагающим нормам Конституции РФ.

Дайте правовую оценку данной ситуации.

Задание 2.

Какие концепции соотношения международного и национального права нашли отражение в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотрены законом, то применяются правила международного договора». Мотивируйте свой ответ.

Задание 3.

Государство А и государство Б заключили международный договор. Через некоторое время государство А отказалось исполнять данный договор, ссылаясь на то, что нормы заключенного международного договора противоречат его конституционному строю. Может ли государство Б принудить государство А выполнять данный договор? Может ли государство отказаться от выполнения международного договора, ссылаясь на несоответствие его норм национальному законодательству?

Задание 4.

Баскский активист и член испанского парламента Кастелс обратился в Европейский суд по правам человека с жалобой, касающейся его осуждения за оскорбление правительства, выразившееся в публикации статьи, где правительство обвинялось в поддержке или молчаливом одобрении вооруженных группировок басков.

Какими полномочиями наделен Европейский суд по правам человека? Какое решение он должен принять по данной жалобе?

Задание 5.

Сотрудник ОВД обратился к руководству УМВД по г. К., в котором он проходил службу, с рапортом о предоставлении ему отпуска по уходу за ребенком до достижения 3 лет. Руководство ему ответило отказом, который он обжаловал сначала в районном, а затем в областном суде. После этого данный сотрудник обратился в Конституционный Суд РФ с жалобой на то, что нормы Федерального закона «О прохождении службы в органах внутренних дел», предоставляющие право на подобный отпуск лишь женщинам-сотрудникам, противоречат Конституции РФ.

Оцените перспективы рассмотрения данного дела Конституционным Судом с учетом правовых позиций ЕСПЧ.

Тема 13.

Международные договоры, международные правовые обычаи и основные принципы международного права как правовая основа деятельности государственных органов

Международный договор является основным источником международного права, важным инструментом осуществления внешнеполитической функции государств.

Основными источниками права международных договоров являются: Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. (далее – Конвенция 1969 г.) и Венская конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г.

Согласно Конвенции 1969 г. международный договор определяется как международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования.

В законодательстве России международным договорам посвящены отдельные статьи Конституции РФ, Федеральный закон от 15 июля 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации» и некоторые другие правовые акты.

Договор, как правило, состоит из трех основных частей.

Преамбула договора – вводная часть договора, традиционно составляемая для описания цели договора, мотивов заключения, принципов договора, сведений о сторонах и их полномочиях.

Содержание (корпус договора) включает материальные нормы международного права, конкретные права и обязанности участников договора.

Заключительная часть договора содержит нормы процедурного характера, определяющие порядок вступления договора в силу, срок его действия, порядок применения и др.

Иногда имеется дополнительная часть договора – приложения.

Международный обычай – древнейший источник международного права, форма воплощения норм международного права, возникающих стихийно в практике межгосударственного общения. Характеристика этого источника международного права дается в ст. 38 Статута Международного Суда ООН: международный обычай – «доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы»¹.

Практика должна быть достаточно определенной, единообразной, чтобы из нее можно было вывести общее правило. Международный Суд ООН указал на оспоримость обычая в случае «большой неопределенности и противоречий».

Таким образом, международный обычай характеризуется тремя основными признаками: всеобщность признания; единообразие применения; признание в качестве юридически обязательного правила.

Доказательством существования обычая могут быть дипломатическая переписка, политические заявления, сообщения для прессы, заключения официальных юридических советников, правительственные комментарии, международные и национальные судебные решения, декларативные положения договоров и других международных документов, резолюции Генеральной Ассамблеи ООН и других главных органов этой организации. Единообразие законодательства отдельных государств является существенным доказательством наличия международного обычая.

Международное право не дает оснований для предположения о различной юридической силе обычая и договора в пользу договора. Они в равной степени обязательны для тех государств и иных субъектов международного права, на которые распространяются.

Связь международного обычая с международным договором проявляется в следующем:

- международный обычай в ряде случаев получает договорное оформление (подтверждается и закрепляется в международном договоре);

- международный договор может стать международным обычаем;

- международный обычай может внести уточнения и дополнения в международный договор и даже изменить некоторые его положения.

Существенная роль в формировании норм обычного права принадлежит Комиссии международного права ООН. Обобщая практику государств и учитывая потребности прогрессивного развития международного права, Комиссия готовит соответствующие проекты для Генеральной Ассамблеи ООН. Но еще до принятия их Ассам-

¹ Статут Международного Суда ООН // Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/russian/document/basicdoc/statut.htm> (дата обращения: 12.04.2020).

блее проекты Комиссии рассматриваются как авторитетное свидетельство существования соответствующих норм. Международный суд в своих решениях широко использует документы Комиссии. После подтверждения Судом сформулированных Комиссией норм они становятся частью позитивного международного права при молчаливом признании их государствами. Это является определенной новеллой в правотворческом процессе¹.

В настоящее время обычно-правовые нормы широко применяются в дипломатическом, международном морском, международном экологическом праве. Достаточно сложно привести конкретные примеры применения международных обычаев в деятельности ОВД, однако это не умаляет роли обычая как источника международного права, так как международное право развивается не только путем создания новых принципов и норм, но и в результате обновления, развития уже существующих. Это происходит как в договорном, так и в обычном правотворческом процессе.

Фундамент системы международного права образуют *основные принципы международного права*, под которыми понимают основополагающие императивные, универсальные нормы международного права, отвечающие основным закономерностям развития сообщества государств и в силу этого защищаемые наиболее жесткими мерами принуждения. Наиболее важными признаками основных принципов международного права являются: обязательность для всех субъектов; приоритет в отношении всех остальных норм международного права, которые становятся недействительными в случае их противоречия основным принципам; наличие обратной силы; универсальность (основные принципы являются общими для всех отраслей международного права).

С принятием Устава ООН 1945 г. основные принципы в своей большей части были кодифицированы. В данном документе закрепились семь принципов, содержание которых раскрыто в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН 1970 г. Наиболее полный перечень основных принципов международного права содержится в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. (десять принципов). Важное значение имеет и Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г., которая определила место основных принципов в системе международного права и отметила присущие им признаки. Но несмотря на закрепление

¹ Лукашук И. И. Международное право. Общая часть. М., 2008. С. 108.

основных принципов в различных международно-правовых документах, основной формой их существования является международно-правовой обычай, поскольку договоров с участием всех субъектов международного права не существует.

В соответствии с Уставом ООН Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений государств, содержит семь принципов: неприменения силы или угрозы силой; мирного разрешения международных споров; невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государства; обязанность государств сотрудничать друг с другом в соответствии с Уставом ООН; принцип равноправия и самоопределения народов; суверенного равенства государств; добросовестного выполнения государствами обязательств, принятых ими в соответствии с Уставом ООН.

В Заключительном акте Хельсинского Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г. к перечисленным в Декларации 1970 г. добавлены принципы нерушимости границ, территориальной целостности государств, уважения прав человека и его основных свобод.

Согласно ст. 15 Конституции РФ 1993 г. в правовую систему Российской Федерации включены общепризнанные принципы международного права. Также общепризнанные принципы международного права в соответствии с Федеральным законом «О полиции» и Положением об МВД России входят в правовую основу деятельности ОВД.

Тесты

1. Аутентичность текстов международных договоров означает:

- а) ограниченность действия;
- б) юридическую равнозначность;
- в) секретность;
- г) неточность перевода.

2. В Российской Федерации обязательной ратификации не подлежат договоры:

- а) о территориальном разграничении;
- б) по вопросам разоружения, мира и безопасности;
- в) вносящие изменения в законодательство;
- г) о научно-техническом сотрудничестве.

3. Если для продления действия договора от участников не требуется никаких усилий, то это называется:

- а) денонсация;
- б) реторсия;

- в) реновация;
- г) автоматическая пролонгация.

4. Что из перечисленного не может определять момент вступления международного договора в силу?

- а) Наступление определенных событий;
- б) Пожелания стран, не участвующих в договоре;
- в) Наступление определенных фактов;
- г) Совершение определенных действий.

5. Денонсация – это:

- а) продление международного договора;
- б) внутригосударственная процедура обнародования международного договора;
- в) исполнение государством международных правовых норм;
- г) расторжение международного договора.

6. Толкование международного договора, основанное на изучении обстоятельств заключения договора, называется:

- а) логическим;
- б) историческим;
- в) грамматическим;
- г) систематическим.

7. В каких международно-правовых актах кодифицированы основные принципы международного права?

- а) В Уставе ООН;
- б) В Парижском договоре (пакте Бриана–Келлога) 1928 г., Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Уставе ООН;
- в) В Уставе ООН и Всеобщей декларации прав человека 1948 г.;
- г) В Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г.

8. Основными элементами структуры договора являются:

- а) преамбула, центральная и заключительная части и возможны приложения;
- б) протокол о намерениях, преамбула, центральная и заключительная части и возможны приложения;
- в) преамбула, центральная и заключительная части и ратификационные грамоты;
- г) протокол о намерениях, центральная и заключительная части, совместное коммюнике участников договора.

9. При ведении переговоров с иностранным государством с целью выработки текста международного договора без специальных полномочий Российской Федерацию могут представлять:

- а) Президент, Председатель Правительства, Министр иностранных дел;
- б) Президент, Председатель Правительства, Министр иностранных дел, посол Российской Федерации в данном государстве;
- в) Президент, Председатель Правительства;
- г) Президент.

10. К вспомогательным источникам международного права относятся:

- а) общие принципы права, признанные цивилизованными нациями;
- б) односторонние акты государств;
- в) судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по международному праву;
- г) резолюции международных организаций.

Практические задания

Задание 1.

Статья 38 Статута Международного суда ООН закрепляет:

«1. Суд, который обязан решать переданные ему споры на основании международного права, применяет:

- а) международные конвенции, как общие, так и специальные, устанавливающие правила, определенно признанные спорящими государствами;
- б) международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы;
- с) общие принципы права, признанные цивилизованными нациями;
- д) с оговоркой, указанной в статье 59, судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм.

2. Это постановление не ограничивает права Суда разрешать дело *ex aequo et bono* (по справедливости и доброй совести (лат.)), если стороны с этим согласны».

Является ли перечень источников международного права, содержащийся в ст. 38 Статута, исчерпывающим? Устанавливает ли данное положение иерархию источников международного права? Может ли Международный Суд ООН разрешить международный спор на основании права, выбранного сторонами?

Задание 2.

При разрешении международного спора, связанного с определением государственной границы, государства А и Б обратились с просьбой о посредничестве к Генеральному секретарю ООН, который подготовил свое решение по этому вопросу. Параллельно Генеральная Ассамблея ООН сделала запрос по данному делу в Международный Суд ООН. Международный Суд ООН вынес консультативное заключение, которое оказалось противоречащим мнению Генерального секретаря.

Какому из решений должны следовать стороны?

Задание 3.

Российская Федерация подписала подлежащее ратификации соглашение о международной помощи по борьбе с организованной преступностью. В дальнейшем, еще до ратификации, Министр внутренних дел высказал сомнения по поводу этого соглашения и внес через Правительство РФ законопроект, который противоречил соглашению.

Дайте правовую оценку ситуации.

Задание 4.

Государство А сделало оговорку к ст. 19 Пакта о гражданских и политических правах, что свобода выражения мнения ограничивается посредством государственной цензуры.

Какие оговорки допустимы к данному Пакту?

Какова судьба недопустимых оговорок?

Являются ли недопустимые оговорки «оговорками» по смыслу Венской конвенции о праве международных договоров?

Какое правовое значение имеют недопустимые оговорки?

Следует ли такую оговорку рассматривать в качестве абсолютно недействительной *erga omnes*?

Как другие государства могут на это реагировать и каковы правовые последствия этой оговорки?

Задание 5.

В Уставе одной из областей Российской Федерации закреплено следующее положение: «Область является участницей международных отношений, имеет право заключать международные договоры политического, экономического, социального, культурного характера...». Оцените правомерность включения в Устав области данной нормы. Обоснуйте свой ответ.

Тема 14.

Международно-правовые основы сотрудничества государств в борьбе с преступностью

Сотрудничество государств в борьбе с преступностью развивается по двум основным направлениям – путем заключения международных договоров и в рамках международных организаций.

Отсюда можно выделить два основных вида сотрудничества – конвенционное и институционное. Конвенционное сотрудничество осуществляется в форме заключения многосторонних универсальных, региональных и двусторонних локальных соглашений. Институционное сотрудничество осуществляется в рамках различного рода комитетов и комиссий, создаваемых в соответствии с тем или иным договором, международных универсальных организаций (например, ООН), специализированных учреждений ООН и, конечно же, Интерпола и Европола.

Результатом реализации принципа сотрудничества государств в сфере борьбы с преступностью является решение целого ряда задач. Прежде всего, это согласование квалификации преступлений, представляющих опасность для нескольких или всех государств; координация мер по предотвращению и пресечению таких преступлений; установление юрисдикции над преступлениями и преступниками, что является главной проблемой сотрудничества государств в борьбе с преступностью; обеспечение неотвратимости наказания и оказание правовой помощи по уголовным делам, включая выдачу преступников. Кроме того, в результате реализации принципа сотрудничества государств в сфере борьбы с преступностью формируются международно-правовые основы организации и осуществления международного полицейского сотрудничества.

Важной формой международного сотрудничества ОВД России в борьбе с преступностью является оказание правовой помощи по уголовным делам. Правовой основой такого сотрудничества служат многосторонние международные договоры, например: Европейская конвенция о выдаче уголовных преступников (1957 г.), Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам (1959 г.), а также двусторонние международные договоры, в частности Договор между Российской Федерацией и Респу-

бликой Индия о взаимной правовой помощи по уголовным делам (от 21 декабря 1998 г.), Договор между Российской Федерацией и Республикой Корея о взаимной правовой помощи по уголовным делам (от 28 мая 1999 г.), Договор между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о взаимной правовой помощи по уголовным делам (от 17 июня 1999 г.) и др.

Международная правовая помощь по уголовным делам – это основанное на нормах международного права и национального законодательства проявление внешней политики государства, выражающееся во взаимодействии государственных органов и должностных лиц, ведущих производство по уголовному делу, с компетентными органами и должностными лицами иностранных государств и международными организациями по выполнению отдельных процессуальных действий по уголовным делам, направленных на предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование преступлений, а также исполнение приговора¹.

Постоянное и стабильное взаимодействие государств в борьбе с преступностью способствует развитию института международной правовой помощи по уголовным делам. Важная роль в этом процессе отводится министерствам и ведомствам стран СНГ, которые заключают международные договоры межведомственного характера.

Руководствуясь национальным законодательством, ОВД России совместно с правоохранительными органами стран СНГ осуществляют сотрудничество в борьбе с преступностью в следующих формах:

- 1) исполнения запросов о проведении оперативно-разыскных мероприятий и следственных действий;
- 2) розыска лиц, скрывающихся от уголовного преследования или отбывания наказания, а также без вести пропавших;
- 3) розыска и возвращения в установленном порядке похищенных предметов, имеющих номера или специфические отличительные признаки, в том числе автотранспорта и огнестрельного оружия, а также номерных ценных бумаг и паспортов (удостоверений личности);
- 4) обмена информацией о готовящихся или совершенных преступлениях и причастных к ним физических и юридических лицах;
- 5) обмена информацией о новых видах наркотических средств и психотропных веществ, появившихся в незаконном обороте, технологиях их изготовления и используемых при этом веществах,

¹ Табалдиева В. Ш. Международное сотрудничество в сфере судопроизводства. М., Воронеж, 2004. С. 109.

а также о новых методах исследования и идентификации наркотических средств, прекурсоров и психотропных веществ;

6) обмена информацией о юридических лицах и объектах собственности, используемых для легализации (отмывания) доходов от преступной деятельности;

7) обмена опытом работы, в том числе проведения стажировок, консультаций, семинаров и учебных курсов, а также обмена информацией о новых способах и средствах совершения преступлений и опытом их расследования;

8) обмена законодательными и иными нормативными правовыми актами сторон, содействия в приобретении учебной и методической литературы;

9) проведения совместных научных исследований по проблемам, представляющим взаимный интерес;

10) обмена на взаимовыгодной основе научно-технической информацией;

11) согласования действий по пресечению преступлений и деятельности лиц, совершивших преступления или готовящихся к их совершению.

Важную роль в сотрудничестве государств в сфере международной правовой помощи по уголовным делам играет Международная организация уголовной полиции, призванная служить посредником при решении отдельных вопросов в борьбе с общеуголовной преступностью.

Российская Федерация участвует в деятельности Интерпола – Международной организации уголовной полиции в соответствии с Указом Президента РФ от 30 июля 1996 г. № 1113 «Об участии Российской Федерации в деятельности Международной организации уголовной полиции – Интерпола». Интерпол является механизмом и посредником в практическом сотрудничестве служб уголовной полиции (милиции) разных государств в их повседневной работе по раскрытию преступлений, преследованию, розыску и задержанию международных уголовных преступников.

Согласно ст. 2 Устава Международной организации уголовной полиции¹ Интерпол имеет следующие цели:

– обеспечивать и развивать как можно более широкую взаимопомощь всех органов (учреждений) уголовной полиции в рамках существующего законодательства различных стран и в духе Всеобщей декларации прав человека;

¹ Устав вступил в силу 13 июня 1956 г. Российская Федерация участвует в нем с 7 апреля 1990 г. как правопреемник СССР.

– создавать и развивать все учреждения, которые могут эффективно содействовать предупреждению и пресечению общеуголовной преступности.

Согласно ст. 4 Устава любая страна может уполномочить выступать в качестве члена Организации любой официальный полицейский орган, функции которого соотносятся с деятельностью Организации. Заявка на вступление в члены направляется Генеральному секретарю соответствующим правительственным органом. Решение о принятии в члены утверждается Генеральной Ассамблеей большинством в 2/3 голосов.

Международная организация уголовной полиции включает: Генеральную Ассамблею; Исполнительный комитет; Генеральный секретариат; Национальные центральные бюро (НЦБ); советников (ст. 5 Устава).

Основными функциями НЦБ Интерпола в Российской Федерации являются:

– в установленном порядке принимать, обрабатывать и направлять в Генеральный секретариат Интерпола и НЦБ Интерпола иностранных государств запросы, следственные поручения и сообщения правоохранительных и иных государственных органов России для осуществления розыска и ареста и выдачи лиц, совершивших преступления, а также для осуществления розыска, ареста перемещенных за границу доходов от преступной деятельности, похищенных предметов и документов, проведения иных оперативно-разыскных мероприятий и процессуальных действий по делам, находящимся в производстве этих органов;

– принимать в пределах своих полномочий и в порядке, установленном международными договорами Российской Федерации, Уставом Интерпола и обязательными решениями Генеральной Ассамблеи Интерпола, меры по совместному и надлежащему исполнению международными правоохранительными организациями и правоохранительными органами иностранных государств – членов Интерпола запросов правоохранительных и иных государственных органов Российской Федерации;

– определять, подлежат ли, согласно Уставу Интерпола и обязательным решениям Генеральной Ассамблеи Интерпола, федеральным законам и международным договорам Российской Федерации, исполнению на территории России запросы иностранных государств, поступившие из НЦБ Интерпола, и направлять их в соответствующие правоохранительные и иные государственные органы Российской Федерации;

- запрашивать и получать от правоохранительных и иных государственных органов Российской Федерации материалы и документы для представления в Генеральный секретариат Интерпола в соответствии с Уставом Интерпола и обязательными решениями Генеральной Ассамблеи Интерпола;
- обеспечивать соблюдение установленного порядка обращения с конфиденциальной информацией, содержащейся в международных запросах, следственных поручениях и сообщениях, принимать меры, исключающие возможность несанкционированной передачи этой информации юридическим и физическим лицам, которым она была не предназначена;
- формировать банк данных о лицах, организациях, событиях, предметах и документах, связанных с преступлениями, носящими международный характер;
- формировать справочно-информационный фонд зарубежного законодательства, обязательных решений и рекомендаций Генеральной Ассамблеи Интерпола, сведений о состоянии и основных тенденциях развития преступности в иностранных государствах;
- изучать зарубежный опыт борьбы с преступностью, разрабатывать предложения по его использованию в деятельности правоохранительных и иных государственных органов Российской Федерации.

Тесты

1. Видами международных правонарушений являются:

- а) международные преступления, международно-административные проступки и деликты;
- б) международные преступления, международные деликты и уголовные преступления международного характера;
- в) международные уголовные преступления и международные гражданско-правовые деликты;
- г) международные преступления, международные гражданско-правовые деликты и международные административные проступки.

2. Согласно Положению о Национальном центральном бюро Интерпола в Российской Федерации функции НЦБ возлагаются на:

- а) Верховный Суд РФ;
- б) Прокуратуру РФ;
- в) Министерство юстиции РФ;
- г) Министерство внутренних дел РФ.

3. На какое подразделение МВД России возлагается координация международного сотрудничества в правоохранительной сфере?

- а) Управление международного сотрудничества;
- б) Главное управление уголовного розыска;
- в) Главное управление собственной безопасности;
- г) Управление международного полицейского сотрудничества ДДО МВД России.

4. Свидетель, вызванный из-за пределов РФ по запросу о правовой помощи:

- а) не подлежит ответственности за отказ от дачи показаний;
- б) не может быть привлечен в качестве обвиняемого за деяния, которые имели место до пересечения им государственной границы;
- в) не может быть взят под стражу;
- г) все указанные ответы правильные.

5. Субъектом выдачи (экстрадиции) могут быть:

- а) только физические лица, обвиняемые в совершении экстрадиционных преступлений;
- б) физические и юридические лица, совершившие международные правонарушения;
- в) физические лица, осужденные за совершение экстрадиционных преступлений;
- г) только физические лица, обвиняемые в совершении экстрадиционных преступлений или осужденные за их совершение.

6. Необходимым условием экстрадиции является:

- а) наличие у лица, совершившего преступление, гражданства того государства, которому оно подлежит выдаче;
- б) невозможность выдачи лиц, совершивших террористические акты;
- в) невозможность выдачи другому государству собственных граждан, политических преступников;
- г) невозможность выдачи лиц, совершивших военные преступления.

7. Каждая страна, вступающая в Интерпол, должна создать у себя:

- а) международный комитет по борьбе с преступностью;
- б) национальный совет по борьбе с трансграничной преступностью;
- в) национальное центральное бюро;
- г) группу международного сотрудничества в области борьбы с преступностью.

8. Субъектами международных уголовных преступлений являются:

- а) государства;
- б) физические лица;
- в) юридические лица;
- г) апатриды и бипатриды.

9. Как квалифицируется неправомерный насильственный акт, совершаемый экипажем судна в открытом море:

- а) в качестве грабежа;
- б) в качестве разбоя;
- в) в качестве пиратства;
- г) в качестве терроризма.

10. Кто может инициировать международный розыск:

- а) правоохранительные органы;
- б) должностные лица государства;
- в) граждане;
- г) юридические лица.

Практические задания

Задание 1.

Следственным органом г. Полевского Свердловской области возбуждено уголовное дело в отношении гражданина Украины по обвинению в совершении разбойного нападения на кооператив «Универсал» и убийства сторожа этого кооператива. В ходе следствия было установлено, что обвиняемый уже был осужден к 6 годам лишения свободы за совершенное на территории Украины другое преступление и отбывает наказание в исправительной колонии г. Харькова. Какие формы правовой помощи по уголовным делам могут быть использованы в данном случае? Обоснуйте свой ответ со ссылками на соответствующие международные правовые акты и законодательство РФ.

Задание 2.

Посол Российской Федерации в Республике Панама, находясь за рулем собственного автомобиля, стал виновником дорожно-транспортного происшествия, в результате которого погиб гражданин этого государства.

Будет ли посол Российской Федерации привлечен к уголовной ответственности на территории Республики Панама? Какой принцип действия нормативно-правового акта лежит в основе решения данного задания?

Задание 3.

Во время стоянки иностранного военного судна на рейде морского порта Мурманска один из матросов на палубе этого судна причинил тяжкое телесное повреждение другому матросу. Потерпевший обратился в администрацию порта.

Вправе ли сотрудники местного ОМВД совершать процессуальные действия в отношении виновного? Какой принцип действия нормативно-правового акта лежит в основе решения данного задания?

Задание 4.

Капитан подводной лодки вооруженных сил иностранного государства, находясь в открытом море на границе исключительной экономической зоны Российской Федерации, отдал приказ о захоронении в этом районе отходов химического производства. Вследствие нарушения герметичности контейнера, предназначенного для хранения данных отходов, был нанесен существенный экологический ущерб (массовая гибель птиц, рыб, морских растений).

Квалифицируйте описанные действия. К какой категории преступлений они относятся?

Задание 5.

Проведите сравнительно-правовой анализ положений ст. 2 и 3 Конвенции о предупреждении геноцида и наказании за него 1948 г., определите степень имплементации указанных положений в российский уголовный закон.

Рекомендуемая литература

Основная литература

Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М., 2015.

Кленов С. Н., Кричинский П. Е., Новиков С. Н. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: учеб. пособие. М., 2015.

Охотский Е. В. Теория и механизмы современного государственного управления: учебник и практикум в 2 т. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. Т. 1.

Филимонов О. В., Андреева И. А. Теория и механизмы современного государственного управления: учеб. пособие. М., 2019.

Дополнительная литература

Абросимова Е. Б. и др. Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование: монография / под ред. В. Е. Чиркина. М., 2017.

Журавлев Р. А. и др. Правовые основы деятельности органов местного самоуправления в сфере обеспечения общественной безопасности: история, современность, перспективы: монография. М., 2016.

Кленов С. Н. и др. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: учеб. пособие. М., 2015.

Коробов В. Б., Яковлев К. Л. Теория и механизмы государственного и муниципального управления: учеб. пособие. М., 2015.

Кутафин О. Е. Глава государства. М., 2014.

Марочкин С. Ю. Действие и реализация норм международного права в правовой системе Российской Федерации: монография. М., 2015.

Орешин В. П. Система государственного и муниципального управления: учеб. пособие. М., 2018.

Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение: монография. М., 2011.

Тихомиров Ю. А. Государство: монография. М., 2016.

Умнова И. А. Конституционное право и международное публичное право: теория и практика взаимодействия: монография. М., 2016.

Филимонов О. В. Теория и механизмы современного государственного управления: практикум. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2018.

Чиркин В. Е. Основы государственного и муниципального управления: учебник. М., 2014.

Учебное издание

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Учебно-практическое пособие

Редактор Э. А. Циткилова

Верстка: С. Х. Аминов

Подписано в печать 25.08.2020. Формат 60×84 ¹/₁₆.
Усл. печ. л. 6,74. Уч.-изд. л. 5,21. Тираж 95 экз. Заказ № 15у.

Отделение полиграфической и оперативной печати РИО
Академии управления МВД России
125993, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ISBN 978-5-907187-26-9



9 785907 187269