МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

«СЕВЕРО-КАВКАЗСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ АКАДЕМИЯ»



М. Р. Богатырева

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

для аспирантов, обучающихся по научной специальности
5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Черкесск, 2026

УДК 34:341
ББК 67:67.91
Б 73

Рассмотрено на заседании кафедры «Уголовное право и процесс»
Протокол № 1 от «25» сентября 2025 г.
Рекомендовано к изданию редакционно-издательским советом СКГА.
Протокол № 28 от «28» сентября 2025 г.

Рецензенты: Клычев Р. А. – к.ю.н., доцент ВАК Пятигорский государственный университет

Б 73 **Богатырева, М. Р.** Публично-правовые (государственно-правовые) науки: учебное пособие для аспирантов, обучающихся по научной специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» / М. Р. Богатырева.– Черкесск: БИЦ СКГА, 2026.– 80 с.

В учебном пособии систематизировано изложены теоретические основы публично-правовых (государственно-правовых) наук: общее учение о публичном праве и публичной власти, конституционно-правовые основы, институты административного и финансового права, публичный контроль, надзор и принуждение, а также современные направления публично-правового регулирования.

Материал структурирован по разделам в соответствии с программой подготовки и паспортом научной специальности 5.1.2. Каждая глава содержит контрольные вопросами и задания. В пособие включены глоссарий, списки рекомендуемой литературы и нормативных правовых актов, а также приложения с направлениями научных исследований и примерными вопросами к кандидатскому экзамену. Издание предназначено для аспирантов, научных руководителей и преподавателей.

УДК 34:341
ББК 67:67.91

© Богатырева М. Р., 2026
© ФГБОУ ВО СКГА, 2026

Оглавление

Предисловие 4
Общие методические рекомендации для аспирантов 5
Часть I. Общая часть публичного права **6**
Глава 1. Публичное право: понятие, предмет, метод, система 6
Глава 2. Публичная власть: правовая природа, система, организация 12
Глава 3. Конституция и конституционализм. Права и свободы человека и гражданина 17
Глава 4. Разделение властей. Судебная власть и прокуратура 23
Глава 5. Непосредственная и представительная демократия 29
Часть II. Особенная часть: публично-правовое регулирование **34**
Глава 6. Административное право и государственное управление 34
Глава 7. Административные процедуры, ответственность и административная юстиция 39
Глава 8. Публичные финансы: бюджетное и налоговое право 44
Глава 9. Публичный контроль и надзор. Принуждение в публичном праве 49
Глава 10. Публично-правовое регулирование цифровой среды, экономики, экологии и труда. Государственная служба 54
Заключение 60
Глоссарий основных понятий **61**
Список рекомендуемой литературы 65
Нормативные правовые акты **65**
Ресурсы информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» **66**
Приложение 1. Направления научных исследований по научной специальности 5.1.2 67
Приложение 2. Примерные вопросы к кандидатскому экзамену 68
Приложение 3. Тестовые задания для самоконтроля 69
Приложение 4. Примерные темы рефератов и научных докладов 7**4**
Приложение 5. Методические рекомендации по организации научно-исследовательской работы аспиранта 7**5**
Приложение 6. Примерные темы диссертационных исследований по научной специальности 5.1.2 ..... 7**6**
Приложение 7. Примерная структура (план-проспект) научно-квалификационной работы (диссертации) 77

Предисловие

Публично-правовые (государственно-правовые) науки занимают центральное место в системе юридического знания, поскольку изучают закономерности правовой организации публичной власти, взаимодействия государства, общества и личности, а также публично-правового регулирования важнейших сфер общественной жизни. Подготовка научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации в данной области требует глубокого освоения теоретических основ и современных тенденций развития публичного права.

Настоящее учебное пособие подготовлено в соответствии с федеральными государственными требованиями к структуре программ подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре и программой подготовки по научной специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки», реализуемой в ФГБОУ ВО «Северо-Кавказская государственная академия». Целью изучения дисциплины является формирование у аспирантов системных представлений о публично-правовых науках, развитие навыков анализа публично-правовых явлений и процессов и подготовка к научно-исследовательской и практической деятельности в сфере публичного права.

Структура пособия соответствует логике учебной дисциплины и паспорту научной специальности 5.1.2. Материал разделён на две части – общую часть публичного права (учение о публичном праве и публичной власти, конституционализме, правах человека, теории разделения властей, демократии) и особенную часть, посвящённую публично-правовому регулированию (административное право, публичные финансы, контроль, надзор и принуждение, регулирование цифровой среды, экономики, экологии и труда).

Каждая глава завершается контрольными вопросами и заданиями, предназначенными для самоконтроля и подготовки к промежуточной аттестации и кандидатскому экзамену. В пособие включены глоссарий основных понятий, списки рекомендуемой литературы и нормативных правовых актов, а также приложения с перечнем направлений научных исследований и примерными вопросами к кандидатскому экзамену.

Пособие предназначено для аспирантов, обучающихся по научной специальности 5.1.2, а также может быть полезно научным руководителям, преподавателям и практическим работникам, интересующимся проблемами публичного права.

Общие методические рекомендации для аспирантов

Изучение дисциплины «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» предполагает систематическую самостоятельную работу аспиранта с теоретическим материалом, нормативными правовыми актами, материалами судебной практики и научной литературой. Рекомендуется последовательное освоение глав пособия с обязательной проработкой контрольных вопросов после каждой темы.

При работе с пособием целесообразно:

вести конспект ключевых понятий и положений;

сопоставлять теоретические положения с действующим законодательством в актуальной редакции;

обращаться к первоисточникам – Конституции Российской Федерации, кодексам, федеральным законам, постановлениям и определениям Конституционного Суда Российской Федерации;

анализировать научные дискуссии по проблемным вопросам публичного права.

Подготовка к кандидатскому экзамену по научной специальности предполагает систематизацию знаний по всем направлениям, предусмотренным паспортом специальности 5.1.2, умение аргументированно излагать научные позиции и применять методологию публично-правовых исследований. Перечень примерных вопросов к экзамену приведён в Приложении 2.

Особое внимание следует уделять связи изучаемого материала с темой собственного диссертационного исследования, формированию навыков критического анализа, сравнительно-правового исследования и научной аргументации, необходимых для подготовки научно-квалификационной работы.

Часть I. ОБЩАЯ ЧАСТЬ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

Глава 1. Публичное право: понятие, предмет, метод, система

Деление права на публичное и частное относится к числу фундаментальных классификаций юриспруденции и имеет не только теоретическое, но и важное практическое значение, поскольку определяет метод правового регулирования, характер правоотношений, способы защиты прав и построение системы права в целом. Изучение публичного права аспирантом предполагает уяснение его сущностных признаков, отграничение от частного права, освоение методологии публично-правовых наук.

Настоящая глава раскрывает понятие, предмет, метод, принципы и систему публичного права, место публично-правовых наук в системе юридического знания, а также соотношение публично-правового и частноправового регулирования в современных условиях.

1.1. Деление права на публичное и частное: история и критерии

Идея разграничения публичного и частного права восходит к римскому праву. Классическое определение принадлежит Ульпиану: «Публичное право есть то, которое относится к положению Римского государства, частное – которое относится к пользе отдельных лиц» (Дигесты Юстиниана). Данная формула, основанная на критерии охраняемого интереса, на протяжении столетий служила исходным пунктом доктринальных построений.

В континентальной правовой традиции сложилось несколько теорий разграничения публичного и частного права. Теория интереса (материальная теория) исходит из того, что публичное право охраняет общий, государственный интерес, а частное – интересы отдельных лиц. Теория метода (формальная теория) связывает различие с приёмами регулирования: публичному праву свойствен метод субординации (власти и подчинения), частному – метод координации (юридического равенства). Теория субъекта усматривает критерий в составе участников: в публично-правовом отношении обязательно участвует носитель публичной власти, действующий в этом качестве.

Ни одна из теорий, взятая изолированно, не даёт исчерпывающего критерия, поэтому в современной науке преобладает комплексный подход, сочетающий критерии интереса, метода и субъектного состава. Принадлежность нормы или института к публичному праву определяется по совокупности признаков: направленность на обеспечение публичного интереса, властный характер регулирования, обязательное участие публичного субъекта, особый порядок защиты.

Практическое значение разграничения проявляется в выборе применимого метода регулирования, в определении подведомственности и подсудности споров, в установлении порядка защиты нарушенных прав, в построении

отраслевой структуры законодательства. Вместе с тем граница между публичным и частным правом подвижна и исторически изменчива, что обусловливает необходимость её постоянного научного осмысления.

1.2. Понятие и предмет публичного права

Публичное право представляет собой совокупность отраслей и институтов права, регулирующих общественные отношения, связанные с организацией и осуществлением публичной власти, реализацией публичного интереса и функционированием институтов государства и местного самоуправления. В отличие от частного права, ориентированного на автономию воли и частный интерес, публичное право обеспечивает упорядочение отношений, в которых выражается общая воля и общий интерес социальной общности.

Предметом публичного права выступают публично-правовые отношения, которые характеризуются рядом особенностей: одной из сторон такого отношения, как правило, является орган публичной власти или должностное лицо, наделённое властными полномочиями; отношения возникают по поводу осуществления публичной власти, исполнения публичных функций, реализации и защиты публичного интереса; права и обязанности сторон распределены неравномерно, властный субъект обладает правом давать обязательные предписания.

Публичный интерес как категория публичного права представляет собой признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией её существования и развития. Публичный интерес не сводится к простой сумме частных интересов; он отражает потребности общества как целого в безопасности, правопорядке, благоприятной среде, эффективном управлении.

Публично-правовые отношения классифицируются по различным основаниям: по отраслевой принадлежности (конституционные, административные, финансовые и др.), по функциональному назначению (регулятивные и охранительные), по характеру связи субъектов (отношения власти-подчинения и координационные публично-правовые отношения).

1.3. Метод и принципы публично-правового регулирования

Метод публично-правового регулирования – это совокупность приёмов и способов воздействия права на публично-правовые отношения. Преобладающим является императивный метод (метод властных предписаний, субординации), основанный на началах власти и подчинения, юридического неравенства сторон, обязательности предписаний властного субъекта. Для него характерны позитивное обязывание и запрет как основные способы регулирования.

Наряду с императивным методом в публичном праве используются и иные приёмы: дозволение (в установленных законом пределах усмотрения), рекомендация, поощрение, согласование (в административно-договорных отношениях). Современная тенденция состоит в расширении диспозитивных и

согласительных начал в публичном праве при сохранении его властной природы.

Принципами публичного права являются: законность и верховенство Конституции и закона; приоритет и защита публичного интереса при одновременном обеспечении прав и свобод человека; связанность публично-властных субъектов правом (принцип «дозволено лишь то, что прямо разрешено законом» применительно к органам власти); разделение властей; гласность и открытость публичной власти; ответственность публичной власти перед обществом и личностью.

Особое значение имеет принцип связанности публичной администрации законом, выступающий гарантией против произвола: орган публичной власти вправе действовать лишь в пределах предоставленной ему компетенции и в установленных законом формах, тогда как частное лицо вправе совершать всё, что не запрещено законом.

1.4. Система публичного права и публично-правовых наук

Систему публичного права образует совокупность взаимосвязанных отраслей и институтов. Ядром публичного права выступает конституционное право, закрепляющее основы организации публичной власти и правового положения личности. К публично-правовым отраслям относятся также административное право, финансовое право, уголовное право, уголовно-процессуальное, административно-процессуальное право, международное публичное право; ряд отраслей (например, экологическое, земельное, информационное право) имеют комплексный характер с преобладанием публично-правовых начал.

Публично-правовые науки представляют собой систему научных дисциплин, изучающих закономерности правовой организации публичной власти и публично-правового регулирования. Они включают науку конституционного права, административного права, финансового права, теорию публичного права и иные направления. Объединяющим началом выступает общий предмет — публично-правовые отношения и публичная власть.

Методология публично-правовых наук охватывает общенаучные и частнонаучные методы: формально-юридический (догматический) метод исследования правовых норм; сравнительно-правовой метод; системно-структурный метод; историко-правовой метод; социологический и статистический методы; методы юридического моделирования и прогнозирования. Применение методологического инструментария обеспечивает научную обоснованность выводов и рекомендаций.

Развитие публично-правовых наук в современный период связано с конституционализацией отраслей права, цифровой трансформацией публичного управления, интернационализацией публично-правового регулирования, что обусловливает появление новых направлений научных исследований и междисциплинарных подходов.

1.5. Соотношение публично-правового и частноправового регулирования

Соотношение публичного и частного права не сводится к их простому противопоставлению. В правовой системе они взаимодействуют, дополняют друг друга и взаимодействуют. Современной тенденцией является конвергенция публично-правового и частноправового регулирования: «публицизация» частного права (усиление публичных начал в гражданском, трудовом, семейном праве) и «приватизация» публичного права (использование частноправовых конструкций в публичной сфере).

Проявлениями взаимодействия выступают институты, сочетающие публично-правовые и частноправовые элементы: государственно-частное партнёрство, административные договоры, публичные закупки, концессии, корпоративные формы участия государства в экономике. В этих институтах публично-правовое регулирование обеспечивает защиту публичного интереса, а частноправовые средства – гибкость и эффективность.

Разграничение публичного и частного права сохраняет значение при определении применимого метода защиты прав, выборе судопроизводства (административное либо гражданское), толковании норм. Вместе с тем в спорных случаях квалификация отношения требует анализа его сущности, а не только формальной отраслевой принадлежности нормы.

Для научного исследования в области публично-правовых наук принципиально важно учитывать диалектику публичного и частного, не абсолютизируя их противопоставление и одновременно сохраняя специфику публично-правового метода как гарантии реализации публичного интереса и защиты прав граждан от злоупотреблений властью.

1.6. Источники публичного права

Источники публичного права – это формы внешнего выражения публично-правовых норм. Систему источников возглавляет Конституция Российской Федерации, обладающая высшей юридической силой. К источникам относятся федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные акты федеральных органов исполнительной власти, законодательство субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты.

Особое место в системе источников занимают международные договоры Российской Федерации, являющиеся составной частью её правовой системы в пределах, установленных Конституцией. Решения Конституционного Суда Российской Федерации, содержащие правовые позиции, имеют общеобязательный характер и фактически оказывают воздействие на всю систему публично-правового регулирования.

Иерархия источников публичного права обеспечивается принципом верховенства Конституции и закона: каждый нижестоящий акт должен

соответствовать вышестоящему. Соблюдение иерархии источников гарантирует единство правового пространства и законность публичного управления.

Систематизация публично-правовых источников осуществляется в формах инкорпорации, консолидации и кодификации. Кодификация (например, Бюджетный, Налоговый кодексы, Кодекс об административных правонарушениях, Кодекс административного судопроизводства) обеспечивает упорядочение и согласованность норм соответствующих отраслей публичного права.

1.7. Публично-правовые отношения: структура, субъекты, виды

Публично-правовое отношение – это урегулированное нормами публичного права общественное отношение, участники которого выступают носителями субъективных прав и юридических обязанностей в сфере осуществления публичной власти. Структуру правоотношения образуют субъекты, объект и содержание (права и обязанности сторон).

Субъектами публично-правовых отношений выступают публично-правовые образования (Российская Федерация, субъекты, муниципальные образования), органы публичной власти и их должностные лица, граждане и организации. Обязательным участником публично-правового отношения, как правило, является носитель властных полномочий.

Объектом публично-правовых отношений выступают публичные блага и интересы, по поводу которых складывается отношение: осуществление публичной власти, реализация прав и свобод, обеспечение правопорядка и безопасности, формирование и использование публичных финансов. Содержание правоотношения составляют корреспондирующие права и обязанности сторон.

Публично-правовые отношения классифицируются на регулятивные (складывающиеся на основе правомерного поведения) и охранительные (связанные с правонарушением и применением мер принуждения), на материальные и процессуальные, на отношения власти-подчинения и координационные. Юридическими фактами, порождающими публично-правовые отношения, выступают действия и события, с которыми право связывает наступление правовых последствий.

1.8. Функции публичного права

Функции публичного права – это основные направления его воздействия на общественные отношения, выражающие его сущность и социальное назначение. К общеправовым функциям, реализуемым публичным правом, относятся регулятивная (упорядочение общественных отношений путём установления прав и обязанностей) и охранительная (защита публичных интересов и правопорядка посредством установления запретов и мер ответственности).

Специально-юридическими функциями публичного права выступают учредительная (закрепление основ организации публичной власти),

организационная (упорядочение деятельности органов публичной власти), контрольная (обеспечение законности через институты контроля и надзора), а также функция обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Реализация функций публичного права обеспечивает устойчивость государственного и общественного устройства, эффективность публичного управления, баланс публичных и частных интересов. Исследование функций публичного права позволяет глубже понять его роль в правовой системе и механизме правового регулирования.

Выводы по главе

Таким образом, публичное право, обладая собственным предметом, методом и системой, занимает фундаментальное место в правовой системе. Уяснение природы публичного права и методологии публично-правовых наук является необходимой предпосылкой научного исследования публично-правовых явлений.

Контрольные вопросы и задания

1. Раскройте историю и основные теории разграничения публичного и частного права.
2. Сформулируйте понятие и охарактеризуйте предмет публичного права.
3. Что такое публичный интерес и каково его соотношение с частным интересом?
4. Опишите императивный метод и иные приёмы публично-правового регулирования.
5. Раскройте принцип связанности публичной администрации законом.
6. Перечислите отрасли российского права, образующие систему публичного права.
7. Какие методы применяются в публично-правовых науках?
8. В чём проявляется конвергенция публичного и частного права? Приведите примеры.

Практические задания (казусы)

9. Исполнительный орган субъекта Российской Федерации заключил с коммерческой организацией договор о реализации социально значимого проекта, предусмотрев в нём элементы властного контроля за исполнением. Определите отраслевую природу возникших отношений и применимый метод регулирования. Аргументируйте, относится ли спор к публично-правовым.
1. В научной статье автор утверждает, что деление права на публичное и частное утратило значение в условиях цифровой экономики. Сформулируйте аргументы «за» и «против» данного тезиса, опираясь на теории разграничения публичного и частного права.
2. Гражданин оспаривает нормативный акт органа местного самоуправления, ссылаясь на нарушение публичного интереса. Раскройте понятие публичного интереса и определите, кто и в каком порядке вправе защищать публичный интерес.

3. Проанализируйте конкретный институт (например, государственно-частное партнёрство) с точки зрения сочетания публично-правовых и частноправовых начал. Определите, какие элементы обеспечивают защиту публичного интереса.

Темы для докладов и научных сообщений

4. Теории разграничения публичного и частного права: сравнительный анализ.
5. Публичный интерес как категория публичного права.
6. Конвергенция публичного и частного права в современных условиях.
7. Методология публично-правовых исследований.
8. Система публично-правовых наук и тенденции её развития.
9. Принцип связанности публичной администрации законом.

Глава 2. Публичная власть: правовая природа, система, организация

Категория публичной власти является центральной для публично-правовых наук, поскольку именно вокруг организации и осуществления публичной власти строится всё публично-правовое регулирование. Конституционная реформа 2020 года закрепила понятие единой системы публичной власти, что придало особую актуальность исследованию её правовой природы, структуры и принципов организации.

В настоящей главе рассматриваются понятие и признаки публичной власти, её соотношение с государственной властью и местным самоуправлением, единая система публичной власти, институты публичной власти и публичного управления, а также взаимодействие публичной власти и гражданского общества.

2.1. Понятие и признаки публичной власти

Власть в общесоциальном смысле представляет собой способность и возможность оказывать определяющее воздействие на поведение людей. Публичная власть – это разновидность социальной власти, осуществляемой от имени и в интересах населения определённой территории уполномоченными субъектами на основе и в рамках права. Она противопоставляется власти частной (например, власти в семье, в корпорации), будучи направленной на обеспечение общего блага.

Признаками публичной власти являются: публичность (направленность на удовлетворение общих интересов населения); территориальность (распространение на население, проживающее на определённой территории); легальность (правовое оформление и осуществление в установленных законом формах) и легитимность (признание власти населением); институционализированность (осуществление через систему органов и учреждений); опора на специальный аппарат и возможность применения мер государственного принуждения.

В соответствии со статьёй 3 Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является её многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Никто не может присваивать власть в Российской Федерации; захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону.

Соотношение понятий «публичная власть», «государственная власть» и «политическая власть» является предметом научных дискуссий. Преобладает подход, согласно которому публичная власть – более широкое понятие, охватывающее как государственную власть, так и власть местного самоуправления, объединённые единством источника (народа) и общей публично-правовой природой.

2.2. Единая система публичной власти

Конституционная реформа 2020 года ввела в Основной закон понятие единой системы публичной власти. Согласно поправкам органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Единая система публичной власти включает: федеральные органы государственной власти; органы государственной власти субъектов Российской Федерации; органы местного самоуправления. Объединяющими началами выступают единство источника власти (народ), общая публично-правовая природа, направленность на решение публичных задач, координация и взаимодействие уровней власти.

Вместе с тем вхождение местного самоуправления в единую систему публичной власти не означает его включения в систему органов государственной власти: согласно статье 12 Конституции местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Таким образом, обеспечивается баланс между единством публичной власти и самостоятельностью местного самоуправления.

Концепция единой системы публичной власти направлена на повышение согласованности и эффективности деятельности всех уровней власти, обеспечение единства правового и экономического пространства, реализацию принципа субсидиарности при распределении полномочий между уровнями власти.

2.3. Организация публичной власти и публичного управления

Организация публичной власти основывается на конституционных принципах: народовластия; разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную; федерализма и разграничения предметов ведения

и полномочий между Российской Федерацией и её субъектами; самостоятельности местного самоуправления; законности; светского характера государства.

Публичное управление представляет собой целенаправленное организующее воздействие субъектов публичной власти на общественные процессы и отношения в целях реализации публичных функций. Оно включает государственное управление (осуществляемое органами исполнительной власти) и муниципальное управление (осуществляемое органами местного самоуправления). Публичное управление характеризуется подзаконностью, исполнительно-распорядительным характером, опорой на профессиональный аппарат.

Институтами публичной власти и публичного управления выступают: глава государства (Президент Российской Федерации); законодательные (представительные) органы; исполнительные органы; судебные органы; органы местного самоуправления; контрольно-надзорные органы; органы с особым статусом (прокуратура, Центральный банк, избирательные комиссии). Каждый институт обладает собственной компетенцией и функциональным назначением.

Распределение функций между институтами публичной власти обеспечивается посредством установления компетенции, разграничения предметов ведения и полномочий, механизмов взаимодействия и взаимного контроля, что составляет основу системы сдержек и противовесов в государственном механизме.

2.4. Публичная власть и гражданское общество

Гражданское общество представляет собой сферу самоорганизации граждан и их объединений, относительно независимую от государства, в которой реализуются частные и коллективные интересы. Институтами гражданского общества выступают общественные объединения, политические партии, профессиональные союзы, религиозные организации, средства массовой информации, органы общественного контроля.

Взаимодействие публичной власти и гражданского общества осуществляется в различных формах: участие граждан в управлении делами государства; общественный контроль за деятельностью органов публичной власти; общественные обсуждения и публичные слушания; деятельность общественных палат и общественных советов при органах власти; взаимодействие с социально ориентированными некоммерческими организациями.

Сбалансированное взаимодействие государства и гражданского общества является условием демократического развития, обеспечения прав и свобод, эффективности и легитимности публичного управления. Развитое гражданское общество выступает фактором, ограничивающим возможность злоупотребления публичной властью и способствующим её ответственности перед обществом.

Конституционные основы взаимодействия закреплены в положениях о народовластии, политическом многообразии, многопартийности, свободе деятельности общественных объединений, праве граждан на участие в управлении делами государства, праве на объединение, свободе мысли и слова.

2.5. Федерализм и разграничение предметов ведения и полномочий

Федеративное устройство является одной из основ конституционного строя и принципом организации публичной власти. Российская Федерация состоит из равноправных субъектов; федеративное устройство основано на государственной целостности, единстве системы публичной власти, разграничении предметов ведения и полномочий, равноправии и самоопределении народов.

Конституция разграничивает предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и её субъектов, а также предметы ведения субъектов. По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные и федеральные законы, имеющие прямое действие; по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы субъектов.

Разграничение полномочий между уровнями публичной власти обеспечивается Конституцией, федеральными законами, а также договорами о разграничении полномочий. Принцип субсидиарности предполагает осуществление полномочий на том уровне власти, который способен решить соответствующие задачи наиболее эффективно и приближённо к населению.

Обеспечение единства правового и экономического пространства при сохранении самостоятельности субъектов является важнейшей задачей федеративного государства. Механизмы федерального вмешательства и федерального контроля направлены на поддержание конституционной законности и государственной целостности.

2.6. Местное самоуправление в системе публичной власти

Местное самоуправление представляет собой форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения. Оно является одной из основ конституционного строя и важнейшим элементом единой системы публичной власти.

Конституционными гарантиями местного самоуправления выступают его самостоятельность в пределах полномочий, организационная обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти, право на судебную защиту, компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений органов государственной власти, запрет на ограничение прав местного самоуправления.

Органами местного самоуправления являются представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация и иные органы. Формами непосредственного осуществления

населением местного самоуправления выступают местный референдум, муниципальные выборы, сходы граждан, территориальное общественное самоуправление.

Вхождение местного самоуправления в единую систему публичной власти при сохранении его самостоятельности отражает баланс между единством публичной власти и децентрализацией управления. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления осуществляется в целях наиболее эффективного решения задач в интересах населения.

2.7. Государственный суверенитет и территориальная организация публичной власти

Государственный суверенитет означает верховенство государственной власти внутри страны и её независимость в международных отношениях. Носителем суверенитета и единственным источником власти является многонациональный народ; суверенитет Российской Федерации распространяется на всю её территорию. Конституция и федеральные законы имеют верховенство на всей территории страны.

Территориальная организация публичной власти отражает федеративное устройство государства и систему административно-территориального деления. Она включает уровни федеральной власти, власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, каждый из которых обладает собственной территориальной сферой осуществления полномочий.

Территориальная организация публичной власти обеспечивает приближение управления к населению, учёт региональных и местных особенностей, эффективное решение публичных задач на соответствующих территориальных уровнях при сохранении единства системы публичной власти и государственной целостности.

Выводы по главе

Итак, публичная власть как центральная категория публичного права характеризуется особой правовой природой, единством системы и многообразием институтов. Концепция единой системы публичной власти отражает современные тенденции организации публичного управления при сохранении самостоятельности местного самоуправления.

Контрольные вопросы и задания

10. Назовите и охарактеризуйте признаки публичной власти.
11. Кто согласно Конституции является источником власти в Российской Федерации?
12. Раскройте содержание понятия «единая система публичной власти».
13. Каково место местного самоуправления в единой системе публичной власти?
14. На каких принципах основывается организация публичной власти?
15. Перечислите институты публичной власти и публичного управления.
16. Что такое гражданское общество и каковы его институты?

17. В каких формах осуществляется взаимодействие публичной власти и гражданского общества?

Практические задания (казусы)

18. Представительный орган муниципального образования принял решение, противоречащее закону субъекта Российской Федерации. Опираясь на концепцию единой системы публичной власти, определите механизмы разрешения возникшего противоречия и пределы самостоятельности местного самоуправления.

19. Оцените соотношение понятий «публичная власть», «государственная власть» и «политическая власть» применительно к конкретной управленческой ситуации. Обоснуйте свою позицию ссылками на Конституцию.

20. Общественная организация требует включить её представителей в состав совещательного органа при органе исполнительной власти. Раскройте формы взаимодействия публичной власти и гражданского общества и оцените правомерность требования.

21. Проанализируйте, как принцип субсидиарности проявляется при разграничении полномочий между уровнями публичной власти. Приведите пример из действующего законодательства.

Темы для докладов и научных сообщений

22. Единая система публичной власти: конституционно-правовое содержание.

23. Соотношение государственной власти и местного самоуправления.

24. Публичная власть и гражданское общество.

25. Принципы организации публичной власти.

26. Институты публичного управления.

27. Народный суверенитет как основа публичной власти.

Глава 3. Конституция и конституционализм. Права и свободы человека и гражданина

Конституция занимает особое место в правовой системе, выступая её юридическим фундаментом и ядром публичного права. Конституционализм как доктрина и практика ограничения власти правом и обеспечения свободы личности является одним из величайших достижений правовой цивилизации. Изучение конституционно-правовых основ необходимо для понимания всей системы публично-правового регулирования.

В главе раскрываются понятие и юридические свойства конституции, сущность и элементы конституционализма, история конституционного развития России, основы конституционного строя, а также система прав и свобод человека и гражданина, их гарантии, пределы и механизмы защиты.

3.1. Понятие и юридические свойства конституции

Конституция – это основной закон государства, обладающий высшей юридической силой и закрепляющий основы конституционного строя, организацию публичной власти, правовое положение человека и гражданина. В материальном смысле под конституцией понимают совокупность норм, регулирующих основы общественного и государственного устройства; в формальном смысле – особый правовой акт (или совокупность актов), обладающий высшей юридической силой.

Юридическими свойствами конституции являются: верховенство и высшая юридическая сила (все иные правовые акты не должны противоречить конституции); прямое действие (конституционные нормы применяются непосредственно); особый, усложнённый порядок принятия и изменения (повышенная стабильность); роль ядра правовой системы и базы текущего законодательства; повышенная правовая охрана, обеспечиваемая конституционным контролем.

Виды конституций классифицируются по различным основаниям: по форме (писаные и неписаные); по порядку изменения (гибкие и жёсткие); по времени действия (постоянные и временные); по форме правления и государственного устройства, закрепляемым в них. Конституция Российской Федерации является писаной, жёсткой, постоянной.

Функции конституции включают юридическую (роль основного источника права), политическую (закрепление основ политической системы), идеологическую (выражение определённой системы ценностей), учредительную (установление основ организации власти). Реализация этих функций обеспечивает стабильность и преемственность правовой системы.

3.2. Конституционализм: понятие, история, элементы

Конституционализм представляет собой политико-правовую доктрину и практику организации государственной власти на основе её ограничения правом в целях обеспечения свободы личности. В широком смысле конституционализм – это режим функционирования государственной власти в соответствии с конституцией; в узком – теория конституции и конституционного устройства.

Элементами конституционализма выступают: верховенство права и связанность государства правом; писаная конституция как ограничитель власти; разделение властей и система сдержек и противовесов; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека; народный суверенитет и представительное правление; независимый конституционный контроль; ответственность государства перед личностью.

Идеи конституционализма формировались в трудах мыслителей Нового времени (Дж. Локк, Ш. Монтескьё, Ж.-Ж. Руссо) и получили практическое воплощение в первых конституциях конца XVIII века. Развитие конституционализма связано с борьбой за ограничение абсолютной власти, утверждение прав человека, установление представительного правления.

Российский конституционализм имеет свою специфику, обусловленную историческими особенностями развития государственности. Современный этап характеризуется становлением институтов конституционной демократии, развитием конституционного правосудия, утверждением приоритета прав и свобод человека как высшей ценности.

3.3. История конституционного развития России. Основы конституционного строя

История конституционного развития России включает несколько этапов. Дореволюционный этап связан с принятием Основных государственных законов 1906 года, ограничивших самодержавие и учредивших Государственную думу. Советский этап представлен конституциями 1918, 1924, 1936 и 1977 годов, отражавшими особенности социалистического государственного устройства.

Современный этап начался с принятия Конституции Российской Федерации всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. Действующая Конституция закрепила переход к демократическому правовому государству, рыночной экономике, разделению властей, приоритету прав и свобод человека. В 2020 году в Конституцию был внесён ряд поправок, затронувших организацию публичной власти, социальные гарантии, вопросы суверенитета.

Основы конституционного строя – это закреплённые в первой главе Конституции основополагающие принципы организации государства и общества. К ним относятся: демократический характер государства; правовое государство; федеративное устройство; республиканская форма правления; социальное государство; светское государство; признание человека, его прав и свобод высшей ценностью; народовластие; разделение властей; идеологическое и политическое многообразие.

Основы конституционного строя обладают повышенной юридической защитой: их положения не могут быть изменены в обычном порядке, а пересмотр требует созыва Конституционного Собрания. Это обеспечивает стабильность фундаментальных начал государственного и общественного устройства.

3.4. Права и свободы человека и гражданина: понятие и классификация

Права и свободы человека и гражданина представляют собой признанные и гарантированные государством возможности индивида, обеспечивающие его свободу и достоинство. Согласно Конституции человек, его права и свободы являются высшей ценностью; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства.

Различают права человека (принадлежащие каждому в силу рождения, естественные и неотчуждаемые) и права гражданина (связанные с принадлежностью к гражданству конкретного государства). Права и свободы классифицируются на: личные (гражданские) – право на жизнь, достоинство

личности, свободу и личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, свободу совести; политические – право участвовать в управлении делами государства, избирательные права, свобода собраний, объединений, слова; социально-экономические – право собственности, свобода труда, право на социальное обеспечение, охрану здоровья, жилище; культурные – право на образование, свободу творчества, участие в культурной жизни.

Конституционным обязанностям человека и гражданина (соблюдение Конституции и законов, уплата налогов, охрана природы, защита Отечества) корреспондируют права; единство прав и обязанностей является принципом правового статуса личности.

Принципами правового статуса личности являются: всеобщность и неотчуждаемость прав; непосредственное действие прав и свобод; равенство всех перед законом и судом; единство прав и обязанностей; гарантированность прав государством. Эти принципы определяют содержание и реализацию всей системы прав и свобод.

3.5. Гарантии, пределы и механизмы защиты прав и свобод

Гарантии прав и свобод – это условия и средства, обеспечивающие их реальное осуществление и защиту. Различают общие гарантии (экономические, политические, социальные, духовные) и юридические гарантии (закреплённые в праве средства охраны и защиты). Важнейшей юридической гарантией является государственная, в том числе судебная, защита прав и свобод.

Права и свободы не являются абсолютными. Согласно части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации они могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Ограничения должны отвечать требованиям правовой определённости, соразмерности и необходимости в демократическом обществе.

Вместе с тем существуют права, не подлежащие ограничению ни при каких обстоятельствах (право на жизнь, достоинство личности, неприкосновенность частной жизни, свобода совести и др.). Особый режим ограничений действует в условиях чрезвычайного и военного положения, однако и он не допускает отступления от абсолютных прав.

Механизмы защиты прав и свобод включают: судебную защиту (суды общей юрисдикции, арбитражные суды); конституционное правосудие (Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривающий жалобы граждан на нарушение конституционных прав законом); деятельность Уполномоченного по правам человека; административный порядок защиты; самозащиту прав; международные механизмы защиты в пределах, установленных законодательством Российской Федерации.

3.6. Гражданство и правовое положение личности

Гражданство представляет собой устойчивую правовую связь лица с государством, выражающуюся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Гражданство является основанием для обладания всей полнотой прав, свобод и обязанностей, предусмотренных для граждан. Вопросы гражданства относятся к ведению Российской Федерации и регулируются федеральным законодательством.

Принципами гражданства являются единство и равенство гражданства независимо от оснований его приобретения, недопустимость лишения гражданства или права изменить его, защита и покровительство граждан со стороны государства. Основаниями приобретения гражданства выступают приобретение по рождению, приём в гражданство, восстановление в гражданстве и иные основания, установленные законом.

Правовое положение личности включает правовой статус гражданина, иностранного гражданина и лица без гражданства. Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами, за исключением случаев, установленных федеральным законом или международным договором.

Конституционно-правовой статус личности характеризуется единством прав, свобод и обязанностей, их гарантированностью, равенством всех перед законом и судом. Определение правового положения личности является важнейшей функцией конституционного права и публично-правового регулирования в целом.

3.7. Конституционные обязанности и конституционная ответственность

Конституционным правам и свободам корреспондируют конституционные обязанности человека и гражданина: соблюдение Конституции и законов; уплата законно установленных налогов и сборов; сохранение природы и окружающей среды, бережное отношение к природным богатствам; защита Отечества; забота о детях и нетрудоспособных родителях; получение основного общего образования; забота о сохранении культурного наследия. Единство прав и обязанностей является принципом правового статуса личности.

Конституционная ответственность представляет собой особый вид юридической ответственности, наступающей за нарушение конституционно-правовых норм. Её особенностями являются политико-правовой характер, специфический круг субъектов (органы и должностные лица публичной власти) и санкции (отрешение от должности, роспуск органа, отмена решения, признание акта неконституционным).

Мерами конституционной ответственности выступают отрешение Президента от должности, роспуск Государственной Думы, отставка Правительства, досрочное прекращение полномочий органов и должностных

лиц, признание акта неконституционным. Применение конституционной ответственности осуществляется в особом порядке, установленном Конституцией и законом.

Институт конституционной ответственности обеспечивает охрану Конституции, поддержание конституционной законности и ответственность публичной власти перед обществом и личностью, выступая важным элементом механизма конституционного контроля.

3.8. Конституционные поправки и пересмотр Конституции

Стабильность конституции обеспечивается особым, усложнённым порядком её изменения. Конституция Российской Федерации различает пересмотр положений глав 1, 2 и 9 (основы конституционного строя, права и свободы, конституционные поправки и пересмотр) и внесение поправок к главам 3–8.

Пересмотр основополагающих глав не может быть осуществлён Федеральным Собранием; при поддержке соответствующего предложения созывается Конституционное Собрание, которое либо подтверждает неизменность Конституции, либо разрабатывает проект новой конституции. Поправки к главам 3–8 принимаются в порядке, предусмотренном для федерального конституционного закона, и вступают в силу после одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

Усложнённый порядок изменения Конституции обеспечивает её повышенную стабильность как основного закона, гарантирует устойчивость основ конституционного строя и одновременно допускает необходимую корректировку конституционного регулирования в установленных процедурах, что было реализовано, в частности, при внесении поправок 2020 года.

Выводы по главе

Следовательно, конституция и конституционализм образуют ценностный и нормативный фундамент публичного права, а система прав и свобод человека и гражданина, их гарантии и механизмы защиты выступают высшей ценностью и ориентиром публично-правового регулирования.

Контрольные вопросы и задания

28. Раскройте понятие конституции в материальном и формальном смысле.
29. Назовите и охарактеризуйте юридические свойства конституции.
30. Что такое конституционализм и каковы его элементы?
31. Охарактеризуйте основные этапы конституционного развития России.
32. Что относится к основам конституционного строя и какова их правовая защита?
33. Приведите классификацию прав и свобод человека и гражданина.
34. Каковы конституционные пределы ограничения прав и свобод?

35. Перечислите и раскройте механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина.

Практические задания (казусы)

36. Федеральным законом введено ограничение конституционного права в целях обеспечения общественной безопасности. Проверьте данное ограничение на соответствие требованиям части 3 статьи 55 Конституции: законность, необходимость, соразмерность. Сформулируйте вывод.

37. Гражданин обратился в Конституционный Суд с жалобой на нарушение его конституционных прав применённом в его деле законом. Определите условия допустимости такой жалобы и юридические последствия решения Конституционного Суда.

38. Сопоставьте перечень прав, не подлежащих ограничению, с правами, ограничение которых допускается в условиях чрезвычайного положения. Обоснуйте конституционное значение абсолютных прав.

39. Проанализируйте конкретное решение Конституционного Суда Российской Федерации по вопросу защиты прав человека и раскройте его значение для развития конституционного права.

Темы для докладов и научных сообщений

40. Юридические свойства конституции и их реализация.

41. Конституционализм: история и современность.

42. Основы конституционного строя Российской Федерации.

43. Пределы ограничения прав и свобод человека.

44. Механизмы защиты конституционных прав.

45. Конституционные поправки 2020 года и развитие публичной власти.

Глава 4. Разделение властей. Судебная власть и прокуратура

Принцип разделения властей является одним из фундаментальных начал организации публичной власти в правовом государстве. Его реализация обеспечивает предотвращение узурпации власти, взаимный контроль ветвей власти и гарантии прав граждан. Особое значение в системе публичной власти имеют судебная власть как гарант законности и прокуратура как орган надзора.

В главе раскрываются содержание принципа разделения властей, статус главы государства, законодательной и исполнительной власти, организация судебной власти и судебной системы, правовой статус судей, конституционное правосудие, а также место и функции прокуратуры.

4.1. Принцип разделения властей и его реализация

Принцип разделения властей предполагает распределение единой государственной власти между самостоятельными и независимыми друг от друга ветвями — законодательной, исполнительной и судебной — в целях недопущения концентрации власти и обеспечения системы взаимных сдержек и

противовесов. Теоретическое обоснование принципа дано Ш. Монтескьё, развившим идеи Дж. Локка.

Согласно статье 10 Конституции Российской Федерации государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную; органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Разделение властей действует как по горизонтали (между ветвями), так и по вертикали (между федеральным и региональным уровнями).

Система сдержек и противовесов обеспечивает взаимный контроль ветвей власти: законодательная власть осуществляет парламентский контроль, утверждает бюджет; исполнительная власть обладает правом законодательной инициативы, осуществляет управление; судебная власть контролирует законность актов и действий. Президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти.

Реализация принципа разделения властей в Российской Федерации имеет особенности, связанные с конституционным статусом Президента, который не входит ни в одну из традиционных ветвей власти и выполняет координирующую и арбитражную функцию, обеспечивая единство системы публичной власти.

4.2. Глава государства, законодательная и исполнительная власть

Президент Российской Федерации является главой государства, гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти, определяет основные направления внутренней и внешней политики, представляет государство внутри страны и в международных отношениях.

Законодательную власть на федеральном уровне осуществляет Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации, состоящий из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы. Парламент принимает законы, утверждает федеральный бюджет, осуществляет парламентский контроль. Законодательный процесс включает стадии законодательной инициативы, рассмотрения, принятия, одобрения, подписания и обнародования закона.

Исполнительную власть осуществляет Правительство Российской Федерации, обеспечивающее проведение единой государственной политики в сферах экономики, финансов, социального развития, обеспечения законности и правопорядка. Систему исполнительной власти образуют федеральные органы исполнительной власти (министерства, службы, агентства) и исполнительные органы субъектов Российской Федерации.

Взаимодействие ветвей власти обеспечивается процедурами формирования органов (участие парламента в назначении должностных лиц), механизмами ответственности (отрешение от должности, выражение

недоверия), взаимным контролем, что составляет содержание системы сдержек и противовесов.

4.3. Судебная власть. Судебная система. Правовой статус судей

Судебная власть – самостоятельная и независимая ветвь государственной власти, осуществляющая правосудие посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства. Назначением судебной власти является разрешение правовых споров, защита прав и свобод, обеспечение законности и правопорядка.

Судебную систему Российской Федерации составляют федеральные суды и суды субъектов Российской Федерации. К федеральным судам относятся Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, кассационные и апелляционные суды общей юрисдикции, верховные суды республик, краевые, областные суды, районные суды, военные и специализированные суды, арбитражные суды. Судами субъектов являются конституционные (уставные) советы и мировые судьи.

Конституционными принципами правосудия являются: осуществление правосудия только судом; независимость судей и подчинение их только Конституции и закону; несменяемость и неприкосновенность судей; гласность судопроизводства; состязательность и равноправие сторон; презумпция невиновности в уголовном процессе.

Правовой статус судей характеризуется независимостью (запрет вмешательства в деятельность по осуществлению правосудия), несменяемостью (полномочия судьи не ограничены сроком, за исключением установленных законом случаев), неприкосновенностью (особый порядок привлечения к ответственности). Эти гарантии обеспечивают самостоятельность судебной власти и беспристрастность правосудия.

4.4. Конституционное правосудие и конституционные споры

Конституционное правосудие – особый вид судебной деятельности, осуществляемой Конституционным Судом Российской Федерации в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции на всей территории страны.

К полномочиям Конституционного Суда относятся: проверка конституционности законов и иных нормативных правовых актов; разрешение споров о компетенции между органами власти; проверка конституционности законов по жалобам граждан на нарушение конституционных прав и свобод и по запросам судов; толкование Конституции; проверка конституционности проектов законов и не вступивших в силу международных договоров в установленных случаях.

Конституционный судебный процесс характеризуется особыми принципами и процедурами: коллегиальность рассмотрения, особый круг

субъектов обращения, юридическая сила решений, имеющих общеобязательный характер и не подлежащих обжалованию. Решения Конституционного Суда являются источником конституционного права.

Предметом конституционных споров выступают вопросы соответствия Конституции правовых актов и действий органов власти, разграничения компетенции, защиты конституционных прав. Конституционное правосудие обеспечивает конституционную законность и единство правового пространства.

4.5. Прокуратура в системе публичной власти

Прокуратура Российской Федерации представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории страны. Прокуратура занимает особое место в системе публичной власти, не входя ни в одну из традиционных ветвей.

Функциями прокуратуры являются: надзор за исполнением законов органами публичной власти, их должностными лицами, органами управления и руководителями организаций; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; надзор за исполнением законов администрациями учреждений, исполняющих наказание; уголовное преследование; координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; участие в правотворческой деятельности.

Принципами организации и деятельности прокуратуры являются единство и централизация системы, независимость от федеральных и региональных органов власти и органов местного самоуправления, гласность в установленных пределах. Прокуроры осуществляют полномочия независимо, подчиняясь только закону.

Место прокуратуры в системе публичной власти определяется её надзорной функцией, обеспечивающей режим законности. Конституция относит вопросы организации и порядка деятельности прокуратуры к ведению федерального законодателя, закрепляя особый порядок назначения Генерального прокурора и прокуроров.

4.6. Парламентский контроль

Парламентский контроль представляет собой деятельность представительных (законодательных) органов по проверке деятельности органов исполнительной власти и иных подконтрольных субъектов в целях обеспечения законности, эффективности и подотчётности публичного управления. Парламентский контроль является элементом системы сдержек и противовесов.

Формами парламентского контроля выступают рассмотрение и утверждение отчётов органов исполнительной власти, парламентские слушания, парламентские и депутатские запросы, «правительственный час», деятельность

Счётной палаты как органа внешнего государственного финансового контроля, парламентские расследования, заслушивание ежегодных отчётов Правительства.

Контрольные полномочия парламента реализуются также при утверждении бюджета и отчёта о его исполнении, при назначении на должности и освобождении от них, при выражении недоверия Правительству. Эти механизмы обеспечивают подотчётность исполнительной власти представительному органу.

Развитие института парламентского контроля направлено на повышение прозрачности и ответственности публичного управления, укрепление роли представительных органов в системе разделения властей и обеспечение баланса ветвей власти.

4.7. Уполномоченный по правам человека и иные правозащитные институты

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации является государственным правозащитным институтом, обеспечивающим дополнительные гарантии государственной защиты прав и свобод человека и гражданина. Деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав, не отменяя и не пересматривая компетенцию иных государственных органов.

К полномочиям Уполномоченного относятся рассмотрение жалоб на решения и действия (бездействие) органов власти и должностных лиц, проведение проверок, обращение в суды и иные органы, подготовка ежегодных и специальных докладов, содействие совершенствованию законодательства о правах человека. Гарантиями деятельности Уполномоченного являются его независимость и неприкосновенность.

Систему правозащитных институтов образуют также Уполномоченный при Президенте по правам ребёнка, Уполномоченный по защите прав предпринимателей, региональные уполномоченные. Эти институты обеспечивают специализированную защиту прав отдельных категорий лиц.

Правозащитные институты выступают важным элементом механизма обеспечения прав и свобод, дополняя судебную и иные формы защиты и способствуя восстановлению нарушенных прав, совершенствованию правоприменительной практики и законодательства.

4.8. Органы публичной власти с особым статусом

Наряду с органами, относящимися к традиционным ветвям власти, в системе публичной власти функционируют органы с особым конституционно-правовым статусом, не входящие в классическую триаду ветвей власти. К ним относятся прокуратура, Центральный банк Российской Федерации, Счётная палата, избирательные комиссии, Уполномоченный по правам человека.

Особый статус таких органов обусловлен спецификой выполняемых ими функций, требующих независимости и беспристрастности: надзор за

исполнением законов, защита устойчивости национальной валюты, внешний финансовый контроль, организация выборов и референдумов, защита прав человека. Их независимость является гарантией надлежащего выполнения публичных функций.

Органы с особым статусом дополняют систему разделения властей, обеспечивая выполнение функций, которые не могут быть в полной мере реализованы в рамках традиционных ветвей. Их деятельность способствует обеспечению законности, защите прав граждан и устойчивости публично-правовой системы.

Выводы по главе

Таким образом, принцип разделения властей, реализуемый через систему сдержек и противовесов, обеспечивает сбалансированную организацию публичной власти, в которой судебная власть и прокуратура выполняют важнейшие функции защиты законности и прав граждан.

Контрольные вопросы и задания

46. Раскройте содержание принципа разделения властей и системы сдержек и противовесов.

47. Какова роль Президента Российской Федерации в системе публичной власти?

48. Охарактеризуйте законодательную и исполнительную ветви власти.

49. Из каких звеньев состоит судебная система Российской Федерации?

50. Раскройте конституционные принципы правосудия и гарантии статуса судей.

51. Каковы полномочия Конституционного Суда Российской Федерации?

52. Что является предметом конституционных споров?

53. Назовите функции и принципы организации прокуратуры.

Практические задания (казусы)

54. Возник спор о компетенции между федеральным органом исполнительной власти и органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Определите орган, уполномоченный разрешить спор, и применимую процедуру.

55. Оцените соблюдение принципа независимости судей в предложенной ситуации (например, при попытке внепроцессуального воздействия на суд). Раскройте гарантии статуса судей и последствия их нарушения.

56. Прокурор выявил нарушение закона в деятельности органа местного самоуправления. Определите формы прокурорского реагирования и пределы полномочий прокурора применительно к местному самоуправлению.

57. Проанализируйте реализацию системы сдержек и противовесов на примере взаимодействия парламента и правительства при формировании и контроле исполнительной власти.

Темы для докладов и научных сообщений

58. Принцип разделения властей: теория и практика реализации.

59. Конституционный статус Президента Российской Федерации.
60. Правовой статус судей как гарантия независимости судебной власти.
61. Конституционное правосудие в механизме защиты прав.
62. Прокуратура в системе публичной власти.
63. Система сдержек и противовесов в российском конституционном праве.

ГЛАВА 5. Непосредственная и представительная демократия

Народовластие является основой конституционного строя и реализуется в формах непосредственной и представительной демократии. Понимание правовой природы этих форм, механизмов их реализации, институтов избирательного права имеет принципиальное значение для публично-правовых наук и практики государственного строительства.

В главе рассматриваются понятие народовластия, формы непосредственной демократии, институты представительной демократии, избирательное право и избирательные системы, а также публично-правовой механизм обеспечения безопасности личности, общества и государства.

5.1. Народовластие и формы его осуществления

Народовластие (народный суверенитет) означает принадлежность всей полноты власти народу и осуществление им этой власти как непосредственно, так и через органы публичной власти. Согласно Конституции народ является единственным источником власти и носителем суверенитета, что определяет демократический характер государства.

Различают две основные формы осуществления народовластия: непосредственную (прямую) демократию, при которой народ осуществляет власть путём прямого волеизъявления, и представительную демократию, при которой власть осуществляется через выборные органы. Обе формы взаимосвязаны и дополняют друг друга, обеспечивая полноту реализации народного суверенитета.

Соотношение непосредственной и представительной демократии исторически изменчиво. В современных условиях преобладает представительная демократия, дополняемая институтами прямого волеизъявления по наиболее важным вопросам. Развитие информационных технологий открывает новые возможности для участия граждан в управлении (электронная демократия, цифровое участие).

Конституционными гарантиями народовластия выступают свободные выборы и референдум как высшее непосредственное выражение власти народа, политическое многообразие, многопартийность, право граждан на участие в управлении делами государства.

5.2. Институты непосредственной демократии

Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Референдум – это форма прямого волеизъявления граждан по наиболее важным вопросам государственного и местного значения путём голосования. Различают референдумы по уровню (общероссийский, региональный, местный) и по предмету.

Свободные выборы – форма непосредственной демократии, посредством которой граждане формируют выборные органы публичной власти и наделяют полномочиями должностных лиц. Выборы обеспечивают периодическую сменяемость и подотчётность власти, легитимацию органов публичной власти.

К иным институтам непосредственной демократии относятся: сходы граждан (в муниципальных образованиях); публичные слушания и общественные обсуждения; правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; обращения граждан в органы публичной власти; собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование как формы выражения мнений.

Институты непосредственной демократии обеспечивают прямое участие граждан в принятии публично-властных решений, повышают легитимность власти, служат формой общественного контроля. Их правовое регулирование направлено на гарантирование свободного волеизъявления и одновременно на обеспечение общественного порядка.

5.3. Представительная демократия и избирательное право

Представительная демократия осуществляется через выборные коллегиальные органы публичной власти, выражающие волю народа и принимающие решения от его имени. Институтами представительной демократии являются парламент (Федеральное Собрание), законодательные органы субъектов Российской Федерации, представительные органы муниципальных образований. Парламентаризм как система организации власти основан на ведущей роли представительного органа.

Избирательное право в объективном смысле – совокупность правовых норм, регулирующих порядок организации и проведения выборов; в субъективном смысле – право гражданина избирать (активное избирательное право) и быть избранным (пассивное избирательное право). Принципами избирательного права являются всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании, свободное и добровольное участие в выборах.

Избирательная система в широком смысле – совокупность общественных отношений по формированию выборных органов; в узком – способ распределения мандатов по результатам голосования. Различают мажоритарную систему (победитель определяется большинством голосов), пропорциональную (мандаты распределяются пропорционально полученным голосам между партийными списками) и смешанную системы.

Избирательный процесс включает стадии: назначение выборов; составление списков избирателей; образование избирательных округов и участков; выдвижение и регистрация кандидатов; предвыборная агитация; голосование; подсчёт голосов и установление результатов. Каждая стадия регулируется законодательством в целях обеспечения свободных и честных выборов.

5.4. Публично-правовой механизм обеспечения безопасности

Безопасность личности, общества и государства является важнейшей публичной ценностью и условием реализации прав и свобод. Публично-правовой механизм обеспечения безопасности включает правовое регулирование деятельности по защите конституционного строя, суверенитета, территориальной целостности, прав и свобод граждан от внутренних и внешних угроз.

Система обеспечения безопасности охватывает национальную безопасность, государственную, общественную, экологическую, информационную безопасность и иные её виды. Правовую основу составляют Конституция, законодательство о безопасности, стратегические документы планирования. Субъектами обеспечения безопасности выступают органы публичной власти, наделённые соответствующими полномочиями.

Особые правовые режимы (чрезвычайного положения, военного положения, контртеррористической операции) устанавливают особый порядок осуществления публичной власти и допустимые ограничения прав в условиях угроз. Введение таких режимов осуществляется в строгом соответствии с законом, при сохранении гарантий абсолютных прав и судебного контроля.

Баланс между обеспечением безопасности и защитой прав и свобод является ключевой проблемой публичного права. Меры по обеспечению безопасности должны отвечать требованиям законности, необходимости и соразмерности, не приводя к необоснованному ограничению конституционных прав граждан.

5.5. Политические партии и многопартийность

Политическое многообразие и многопартийность являются основами конституционного строя и важнейшими элементами демократической организации публичной власти. Политические партии выступают институтом, обеспечивающим участие граждан в политической жизни, формировании и выражении их политической воли, в выборах и деятельности представительных органов.

Правовой статус политических партий определяется законодательством, устанавливающим требования к их созданию, деятельности, участию в выборах, финансированию и прекращению деятельности. Деятельность партий основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления, законности и гласности.

Многопартийность обеспечивает политическую конкуренцию, представительство различных социальных интересов, формирование ответственной перед избирателями власти. Запрещается создание и деятельность партий, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя, нарушение целостности государства, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни.

Политические партии играют ключевую роль в функционировании представительной демократии, выступая связующим звеном между гражданским обществом и публичной властью, обеспечивая легитимацию власти и политическое участие граждан.

5.6. Общественный контроль

Общественный контроль представляет собой деятельность институтов гражданского общества и граждан по наблюдению за деятельностью органов публичной власти, государственных и муниципальных организаций, осуществляющих публично значимые функции, а также по общественной проверке, анализу и оценке издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Субъектами общественного контроля выступают общественные палаты, общественные советы при органах власти, общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекторы и иные институты. Формами общественного контроля являются общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания.

Целями общественного контроля являются обеспечение реализации и защиты прав и свобод граждан, учёт общественного мнения при принятии решений, повышение прозрачности и эффективности деятельности публичной власти, противодействие коррупции. Результаты общественного контроля подлежат обязательному рассмотрению органами власти.

Развитие институтов общественного контроля является важным фактором демократизации публичного управления, укрепления взаимодействия государства и гражданского общества, повышения доверия граждан к публичной власти.

5.7. Гарантии избирательных прав граждан

Гарантии избирательных прав граждан представляют собой установленные законодательством условия, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию и защиту права избирать и быть избранным. Они направлены на обеспечение свободных, периодических, подлинных выборов на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Систему гарантий образуют организационные гарантии (деятельность избирательных комиссий), процедурные гарантии (регламентация стадий

избирательного процесса), информационные гарантии (информирование избирателей и предвыборная агитация), а также гарантии судебной и иной защиты избирательных прав. Избирательные комиссии обеспечивают подготовку и проведение выборов, защиту избирательных прав граждан.

Защита избирательных прав осуществляется в административном и судебном порядке. Нарушение избирательных прав может повлечь отмену решений избирательных комиссий, признание итогов голосования или результатов выборов недействительными, а также привлечение виновных лиц к ответственности. Эффективные гарантии избирательных прав являются условием подлинной демократии.

Выводы по главе

Итак, народовластие, реализуемое в формах непосредственной и представительной демократии, составляет основу конституционного строя. Институты демократии и избирательного права обеспечивают легитимность публичной власти и участие граждан в управлении делами государства.

Контрольные вопросы и задания

64. Раскройте понятие народовластия и формы его осуществления.
65. Что является высшим непосредственным выражением власти народа?
66. Назовите институты непосредственной демократии.
67. Через какие институты реализуется представительная демократия?
68. Раскройте принципы избирательного права.
69. Охарактеризуйте виды избирательных систем.
70. Назовите стадии избирательного процесса.
71. В чём состоит публично-правовой механизм обеспечения безопасности и каковы особые правовые режимы?

Практические задания (казусы)

72. Инициативная группа граждан предложила вынести вопрос местного значения на местный референдум. Определите условия и порядок назначения референдума, а также вопросы, которые не могут быть вынесены на референдум.
73. Сопоставьте мажоритарную и пропорциональную избирательные системы с точки зрения представительности и устойчивости власти. Обоснуйте, какая система предпочтительнее для конкретных условий.
74. Орган публичной власти отказал в согласовании проведения публичного мероприятия. Раскройте порядок реализации права на собрания и пределы его ограничения, оцените правомерность отказа.
75. Проанализируйте соотношение непосредственной и представительной демократии в условиях развития цифровых технологий (электронное голосование, цифровое участие). Сформулируйте проблемы правового регулирования.

Темы для докладов и научных сообщений

76. Непосредственная демократия: формы и проблемы реализации.
77. Избирательные системы: сравнительно-правовой анализ.
78. Референдум как институт народовластия.
79. Парламентаризм и представительная демократия.
80. Электронная демократия и цифровое участие граждан.
81. Публично-правовой механизм обеспечения безопасности.

Часть II. ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ: ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Глава 6. Административное право и государственное управление

Административное право является одной из ведущих отраслей публичного права, регулирующей отношения в сфере организации и осуществления государственного управления и исполнительной власти. Его изучение необходимо для понимания механизма публичного управления, правового статуса субъектов административного права и административно-правовых режимов.

В главе раскрываются предмет, метод и система административного права, понятие и принципы государственного управления, субъекты административного права, институт государственной и муниципальной службы, а также административно-правовые режимы.

6.1. Предмет, метод и система административного права

Административное право – отрасль публичного права, регулирующая общественные отношения, возникающие в процессе организации и осуществления исполнительной власти, государственного и муниципального управления, публичного администрирования. Предмет административного права составляют управленческие отношения, складывающиеся в сфере реализации исполнительной власти.

Методом административного права является преимущественно императивный метод, основанный на властных предписаниях, юридическом неравенстве сторон, обязательности решений органов исполнительной власти. Вместе с тем в современном административном праве возрастает роль согласительных и договорных начал (административные договоры, соглашения о взаимодействии).

Система административного права включает общую часть (предмет, метод, субъекты, формы и методы управления, административный процесс, ответственность) и особенную часть (управление в экономической, социально-культурной, административно-политической сферах). Институтами административного права являются государственная служба, административная

ответственность, административные процедуры, контрольно-надзорная деятельность.

Источниками административного права выступают Конституция, федеральные конституционные и федеральные законы, указы Президента, постановления Правительства, нормативные акты федеральных органов исполнительной власти, законодательство субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты. Кодифицированным актом в части административной ответственности является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

6.2. Государственное управление и исполнительная власть

Государственное управление представляет собой подзаконную, исполнительно-распорядительную деятельность органов публичной власти по практическому осуществлению задач и функций государства. В широком смысле государственное управление охватывает деятельность всех органов государства, в узком — деятельность органов исполнительной власти.

Признаками государственного управления являются: подзаконный характер (осуществление на основе и во исполнение законов); исполнительно-распорядительный характер; организующая направленность; непрерывность и оперативность; опора на профессиональный аппарат и государственные ресурсы. Государственное управление направлено на упорядочение общественных отношений и обеспечение реализации публичных функций.

Исполнительная власть как ветвь государственной власти осуществляется системой органов исполнительной власти. На федеральном уровне её возглавляет Правительство Российской Федерации; систему федеральных органов исполнительной власти образуют министерства (выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование), федеральные службы (контроль и надзор), федеральные агентства (оказание государственных услуг, управление имуществом).

Принципами государственного управления являются законность, федерализм, разделение властей, гласность, эффективность, ответственность, приоритет прав и свобод человека и гражданина. Реализация этих принципов обеспечивает правомерность и эффективность управленческой деятельности.

6.3. Субъекты административного права

Субъектами административного права являются участники административно-правовых отношений, обладающие административной правосубъектностью. К ним относятся: органы исполнительной власти и их должностные лица; государственные и муниципальные служащие; граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства; организации (государственные, муниципальные, негосударственные).

Административно-правовой статус гражданина включает административную правоспособность и дееспособность, комплекс прав, обязанностей, гарантий и ответственности в сфере государственного

управления. Граждане вправе участвовать в управлении делами государства, обращаться в органы власти, обжаловать их действия и решения, получать государственные услуги.

Органы исполнительной власти как субъекты административного права наделены государственно-властными полномочиями, действуют в пределах установленной компетенции, издают правовые акты управления. Их правовой статус определяется положениями об органах, регламентами, иными нормативными актами.

Особым субъектом административного права выступают государственные и муниципальные служащие, реализующие полномочия органов публичной власти. Их правовой статус характеризуется наличием специальных прав, обязанностей, ограничений и запретов, обусловленных публичным характером служебной деятельности.

6.4. Государственная и муниципальная служба

Государственная служба представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий органов публичной власти. Система государственной службы включает государственную гражданскую службу, военную службу и государственную службу иных видов. Муниципальная служба – профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий органов местного самоуправления.

Принципами государственной и муниципальной службы являются: законность; приоритет прав и свобод человека и гражданина; профессионализм и компетентность; единство правовых и организационных основ службы; открытость и доступность общественному контролю; защита служащих от неправомерного вмешательства в их деятельность; стабильность службы.

Правовой статус государственного и муниципального служащего включает права (на условия службы, оплату труда, продвижение, защиту), обязанности (соблюдение Конституции и законов, исполнение должностных обязанностей, соблюдение служебной дисциплины), а также ограничения и запреты, связанные со службой (запрет на занятие предпринимательской деятельностью, обязанность представлять сведения о доходах, урегулирование конфликта интересов).

Институт государственной и муниципальной службы обеспечивает профессиональное и стабильное функционирование аппарата публичной власти, противодействие коррупции, эффективность публичного управления. Современные тенденции связаны с цифровизацией кадровых процессов, внедрением механизмов оценки эффективности служебной деятельности.

6.5. Административно-правовые режимы

Административно-правовой режим представляет собой особый порядок правового регулирования, сочетающий совокупность административно-правовых средств и направленный на обеспечение публичных интересов в определённой сфере или при особых обстоятельствах. Режимы устанавливают

специальные правила деятельности субъектов и полномочия органов публичной власти.

Различают общие административно-правовые режимы (распространяющиеся на широкий круг отношений), особые и специальные режимы. К специальным режимам относятся режим чрезвычайного положения, режим военного положения, режим контртеррористической операции, режимы закрытых административно-территориальных образований, особо охраняемых природных территорий, государственной тайны.

Лицензионно-разрешительные режимы устанавливают порядок осуществления отдельных видов деятельности, требующих специального разрешения (лицензии) в целях защиты публичных интересов, прав и безопасности граждан. Регистрационные режимы обеспечивают учёт субъектов и объектов в публичных интересах.

Установление и применение административно-правовых режимов осуществляется на основе закона при соблюдении принципов соразмерности и обоснованности вводимых ограничений. Режимы выступают важным средством обеспечения безопасности, правопорядка и защиты публичных интересов.

6.6. Формы и методы государственного управления

Формы государственного управления – это внешне выраженные действия органов публичной власти и должностных лиц, осуществляемые в рамках их компетенции. Различают правовые формы (издание правовых актов управления, заключение административных договоров, совершение иных юридически значимых действий) и неправовые (организационные мероприятия, материально-технические операции).

Методы государственного управления представляют собой способы воздействия субъектов управления на управляемые объекты. К ним относятся методы убеждения и принуждения, прямого (административного) и косвенного (экономического) воздействия, а также методы регулирования, руководства и контроля. Сочетание методов определяется характером решаемых задач.

Метод убеждения предполагает воздействие на сознание и поведение участников управленческих отношений через разъяснение, рекомендации, стимулирование, поощрение. Метод принуждения применяется при неисполнении правовых предписаний и состоит в использовании мер административного воздействия в установленном порядке.

Оптимальное сочетание форм и методов государственного управления обеспечивает эффективность управленческой деятельности при соблюдении законности и прав граждан. Современные тенденции связаны с расширением сервисных, договорных и стимулирующих методов управления.

6.7. Правовые акты управления

Правовой акт управления – это основанное на законе одностороннее юридически властное волеизъявление органа публичной власти или должностного лица, направленное на установление, изменение или

прекращение правовых норм либо на возникновение, изменение или прекращение конкретных правоотношений в сфере государственного управления.

По юридическим свойствам правовые акты управления подразделяются на нормативные (содержащие правовые нормы) и индивидуальные (правоприменительные, адресованные конкретным субъектам). По органам, издающим акты, различают акты Президента, Правительства, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов.

К правовым актам управления предъявляются требования законности (соответствие закону и компетенции издавшего органа), обоснованности, целесообразности, соблюдения установленной формы и процедуры издания, государственной регистрации и опубликования нормативных актов, затрагивающих права граждан.

Несоблюдение требований к правовым актам управления влечёт их оспоримость или ничтожность. Незаконные акты подлежат отмене издавшим их органом, вышестоящим органом либо признанию недействующими (недействительными) в судебном порядке, что является гарантией законности государственного управления.

6.8. Государственное управление в отдельных сферах

Особенная часть административного права раскрывает организацию государственного управления в отдельных сферах общественной жизни. Традиционно выделяют управление в экономической сфере, в социально-культурной сфере и в административно-политической сфере, каждая из которых обладает спецификой правового регулирования и системы органов управления.

Государственное управление в экономической сфере охватывает управление в области промышленности, сельского хозяйства, строительства, транспорта, связи, финансов, антимонопольного регулирования. Управление в социально-культурной сфере включает управление образованием, наукой, здравоохранением, культурой, социальной защитой. Управление в административно-политической сфере охватывает оборону, безопасность, внутренние дела, юстицию, иностранные дела.

Специфика государственного управления в каждой сфере определяется характером регулируемых отношений, системой уполномоченных органов, применяемыми формами и методами управления. Изучение особенной части административного права имеет важное значение для понимания механизма реализации исполнительной власти в конкретных областях.

Выводы по главе

Таким образом, административное право регулирует широкий круг управленческих отношений, обеспечивая организацию и осуществление исполнительной власти. Формы и методы государственного управления, институт государственной службы и административно-правовые режимы составляют его важнейшие институты.

Контрольные вопросы и задания

82. Определите предмет и метод административного права.

83. Раскройте систему и источники административного права.

84. Что понимается под государственным управлением и каковы его признаки?

85. Охарактеризуйте систему органов исполнительной власти.

86. Кто является субъектами административного права?

87. Раскройте принципы и правовой статус государственной и муниципальной службы.

88. Что такое административно-правовой режим? Назовите виды режимов.

89. Каковы условия правомерности установления административно-правовых режимов?

Практические задания (казусы)

90. Федеральный орган исполнительной власти издал нормативный акт, выходящий за пределы его компетенции. Определите способы оспаривания акта и последствия признания его недействующим.

91. Государственный гражданский служащий допустил конфликт интересов. Раскройте понятие конфликта интересов на государственной службе и механизм его урегулирования.

92. В отношении организации введён специальный административно-правовой режим. Оцените соразмерность установленных ограничений и определите гарантии прав подконтрольного субъекта.

93. Проанализируйте разграничение функций между министерством, федеральной службой и федеральным агентством на конкретном примере сферы государственного управления.

Темы для докладов и научных сообщений

94. Предмет и метод административного права в современных условиях.

95. Государственное управление и исполнительная власть.

96. Государственная служба как публично-правовой институт.

97. Административно-правовые режимы.

98. Субъекты административного права.

99. Цифровизация государственного управления.

Глава 7. Административные процедуры, ответственность и административная юстиция

Административные процедуры, административная ответственность и административная юстиция образуют процессуально-правовой блок административного права, обеспечивающий упорядоченность управленческой деятельности, законность привлечения к ответственности и судебный контроль за публичной администрацией.

В главе рассматриваются понятие административных процедур и производств, институт административной ответственности, производство по делам об административных правонарушениях, а также административное судопроизводство и административная юстиция.

7.1. Административные процедуры и административные производства

Административные процедуры представляют собой установленный нормами права порядок совершения органами публичной власти управленческих действий и принятия решений. К ним относятся процедуры предоставления государственных и муниципальных услуг, лицензирования, регистрации, аккредитации, проведения контрольно-надзорных мероприятий, рассмотрения обращений граждан.

Значение административных процедур состоит в обеспечении законности, прозрачности и предсказуемости деятельности публичной администрации, защите прав граждан и организаций, противодействии коррупции. Процедурная регламентация ограничивает административное усмотрение и создаёт гарантии для участников управленческих отношений.

Административное производство является составной частью административного процесса и представляет собой урегулированную нормами права деятельность по разрешению индивидуальных административных дел. Выделяют производства по принятию нормативных актов, по предоставлению услуг, лицензионно-разрешительное, регистрационное, по обращениям граждан, контрольно-надзорное, по делам об административных правонарушениях.

Развитие института административных процедур связано с цифровизацией предоставления государственных услуг, переходом к электронному взаимодействию, внедрением реестровой модели и принципов клиентоориентированности публичного управления.

7.2. Административная ответственность

Административная ответственность – вид юридической ответственности, наступающей за совершение административного правонарушения и выражающейся в применении уполномоченными органами и должностными лицами административных наказаний. Основанием административной ответственности является совершение административного правонарушения.

Административное правонарушение – противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое законодательством установлена административная ответственность. Состав административного правонарушения включает объект, объективную сторону, субъект и субъективную сторону. Основания и порядок привлечения к ответственности устанавливаются Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и законами субъектов.

Видами административных наказаний являются предупреждение, административный штраф, конфискация орудия или предмета правонарушения,

лишение специального права, административный арест, дисквалификация, административное приостановление деятельности, обязательные работы и иные. Назначение наказания осуществляется с учётом характера правонарушения, личности нарушителя, смягчающих и отягчающих обстоятельств.

Принципами административной ответственности являются законность, равенство перед законом, презумпция невиновности, индивидуализация ответственности, соразмерность наказания. Соблюдение этих принципов обеспечивает справедливость и обоснованность привлечения к административной ответственности.

7.3. Производство по делам об административных правонарушениях

Производство по делам об административных правонарушениях – урегулированная нормами права деятельность уполномоченных органов и должностных лиц по возбуждению, рассмотрению дел и исполнению постановлений. Оно обеспечивает реализацию административной ответственности при соблюдении процессуальных гарантий прав участников.

Стадиями производства являются: возбуждение дела (составление протокола об административном правонарушении); рассмотрение дела и вынесение постановления; пересмотр постановлений и решений (обжалование, опротестование); исполнение постановления о назначении наказания. Каждая стадия имеет собственные задачи и процессуальное оформление.

Участниками производства являются лицо, в отношении которого ведётся производство, потерпевший, законные представители, защитник, представитель, свидетели, эксперты, специалисты, переводчики, прокурор. Им предоставляются процессуальные права, обеспечивающие состязательность и защиту интересов.

Процессуальные гарантии прав лица, в отношении которого ведётся производство, включают право знать, в чём оно обвиняется, давать объяснения, представлять доказательства, пользоваться юридической помощью, обжаловать постановления. Нарушение процессуальных требований может влечь отмену постановления.

7.4. Административное судопроизводство и административная юстиция

Административная юстиция представляет собой систему судебного контроля за законностью действий и решений органов публичной власти и должностных лиц, обеспечивающую защиту прав граждан и организаций в их отношениях с публичной администрацией. Она является важной гарантией законности публичного управления.

Административное судопроизводство в Российской Федерации регулируется Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации (для дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции) и Арбитражным процессуальным кодексом (для дел, отнесённых к компетенции

арбитражных судов). Предметом являются дела о защите нарушенных прав, свобод и законных интересов, возникающие из публичных правоотношений.

К административным делам относятся дела об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов власти и должностных лиц; о защите избирательных прав; о взыскании обязательных платежей и санкций; иные дела, возникающие из публичных правоотношений. Особенностью является активная роль суда и распределение бремени доказывания с учётом неравенства сторон.

Развитие административной юстиции связано с совершенствованием административного судопроизводства, обсуждением вопроса о создании специализированных административных судов, повышением эффективности судебного контроля за публичной администрацией как гарантии прав граждан.

7.5. Государственные и муниципальные услуги

Государственные и муниципальные услуги представляют собой деятельность по реализации функций органов публичной власти, осуществляемую по запросам заявителей в пределах полномочий органов, предоставляющих услуги. Институт государственных услуг является важной формой взаимодействия граждан и организаций с публичной администрацией.

Предоставление услуг осуществляется в соответствии с административными регламентами, устанавливающими сроки и последовательность административных процедур. Принципами предоставления услуг являются правомерность, заявительный порядок, открытость, доступность, в том числе в электронной форме, и недопустимость требования избыточных документов и сведений.

Развитие института государственных услуг связано с переходом к их предоставлению в электронной форме через единый портал государственных и муниципальных услуг, организацией предоставления услуг по принципу «одного окна» в многофункциональных центрах, внедрением реестровой модели и проактивного предоставления услуг.

Совершенствование предоставления государственных и муниципальных услуг направлено на повышение их качества и доступности, снижение административных барьеров, обеспечение клиентоориентированности публичного управления и защиту прав заявителей.

7.6. Обжалование решений и действий органов публичной власти

Право на обжалование решений и действий (бездействия) органов публичной власти и должностных лиц является конституционной гарантией защиты прав граждан. Обжалование может осуществляться в административном (внесудебном) и судебном порядке.

Административный порядок обжалования предполагает подачу жалобы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу. Его преимуществами являются оперативность, отсутствие государственной пошлины, возможность проверки решения как с точки зрения законности, так и

целесообразности. Установлены сроки рассмотрения жалоб и требования к их разрешению.

Досудебный (внесудебный) порядок обжалования при предоставлении государственных и муниципальных услуг регламентируется специальными нормами, устанавливающими предмет, порядок и сроки рассмотрения жалоб. Для отдельных категорий споров досудебный порядок может являться обязательным.

Судебный порядок обжалования осуществляется в рамках административного судопроизводства и обеспечивает независимую проверку законности оспариваемых решений и действий. Сочетание административного и судебного порядков обжалования обеспечивает полноту защиты прав граждан в их отношениях с публичной администрацией.

7.7. Меры административного принуждения

Административное принуждение представляет собой разновидность публично-правового принуждения, состоящую в применении уполномоченными органами и должностными лицами установленных административно-правовыми нормами мер воздействия в целях обеспечения правопорядка и безопасности. Административное принуждение применяется во внесудебном (а в установленных случаях – судебном) порядке.

По функциональному назначению меры административного принуждения подразделяются на меры административного предупреждения (направленные на предотвращение правонарушений и угроз), меры административного пресечения (направленные на прекращение противоправного поведения), меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и административные наказания как меры ответственности.

Применение мер административного принуждения должно осуществляться на законном основании, в пределах компетенции уполномоченного субъекта, с соблюдением установленного порядка и гарантий прав лиц, к которым они применяются. Соблюдение принципов законности и соразмерности является условием правомерности административного принуждения.

Выводы по главе

Следовательно, административные процедуры, административная ответственность и административная юстиция обеспечивают законность управленческой деятельности, защиту прав граждан и судебный контроль за публичной администрацией.

Контрольные вопросы и задания

100. Что представляют собой административные процедуры и каково их значение?

101. Назовите виды административных производств.

102. Дайте определение административной ответственности и административного правонарушения.

103. Перечислите виды административных наказаний.

104. Назовите стадии производства по делам об административных правонарушениях.

105. Каковы процессуальные гарантии прав лица, привлекаемого к ответственности?

106. Раскройте понятие административной юстиции.

107. Каким актом регулируется административное судопроизводство и какие дела к нему относятся?

Практические задания (казусы)

108. Должностное лицо нарушило срок предоставления государственной услуги. Раскройте требования к административным процедурам и определите способы защиты прав заявителя.

109. В отношении лица составлен протокол об административном правонарушении с нарушением процессуальных требований. Оцените последствия процессуальных нарушений для законности привлечения к ответственности.

110. Гражданин оспаривает в порядке административного судопроизводства решение органа власти. Определите предмет доказывания и распределение бремени доказывания по данной категории дел.

111. Проанализируйте соотношение административной ответственности юридических и физических лиц на примере конкретного состава административного правонарушения.

Темы для докладов и научных сообщений

112. Административные процедуры и предоставление государственных услуг.

113. Административная ответственность: проблемы теории и практики.

114. Производство по делам об административных правонарушениях.

115. Административная юстиция: российский и зарубежный опыт.

116. Судебный контроль за публичной администрацией.

117. Процессуальные гарантии прав в административном производстве.

Глава 8. Публичные финансы: бюджетное и налоговое право

Публичные финансы составляют материальную основу деятельности государства и местного самоуправления. Правовое регулирование публичной финансовой деятельности осуществляется нормами финансового права, важнейшими подотраслями которого являются бюджетное и налоговое право.

В главе раскрываются правовая природа публичных финансов, бюджетное устройство и бюджетный процесс, налоги и налоговые правоотношения, финансовый контроль, а также публично-правовое регулирование денежного обращения и банковской деятельности.

8.1. Правовая природа публичных финансов

Публичные финансы представляют собой систему экономических отношений по образованию, распределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств публично-правовых образований, необходимых для выполнения задач и функций государства и местного самоуправления. Публичная финансовая деятельность осуществляется на основе и в формах, установленных финансовым правом.

Финансовое право – отрасль публичного права, регулирующая отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Предметом финансового права являются финансовые отношения, методом – преимущественно императивный. Систему финансового права образуют бюджетное право, налоговое право, институты государственного кредита, страхования, денежного обращения, валютного регулирования, банковского надзора.

Государственную и муниципальную казну составляют средства соответствующего бюджета и иное публичное имущество, не закреплённое за государственными и муниципальными учреждениями и предприятиями. Казна является материальной основой осуществления публичных функций и объектом публично-правового регулирования.

Принципами публичной финансовой деятельности являются законность, гласность, плановость, целевое использование средств, эффективность, единство финансовой политики. Соблюдение этих принципов обеспечивает рациональное и ответственное управление публичными финансами.

8.2. Бюджетное право и бюджетный процесс

Бюджет занимает центральное место в системе публичных финансов и представляет собой форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Бюджетное право регулирует отношения по формированию и исполнению бюджетов, организации бюджетной системы и бюджетного процесса.

Бюджетная система Российской Федерации основана на принципах единства, разграничения доходов и расходов, самостоятельности бюджетов, сбалансированности, эффективности, общего покрытия расходов, прозрачности, адресности и целевого характера. Она включает федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, местные бюджеты, а также бюджеты государственных внебюджетных фондов.

Бюджетный процесс – регламентированная нормами права деятельность по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов, а также по контролю за их исполнением. Стадиями бюджетного процесса являются составление проекта бюджета, его рассмотрение и утверждение, исполнение бюджета, составление и утверждение отчёта об исполнении. Казначейское

сопровождение обеспечивает контроль за целевым использованием бюджетных средств.

Бюджетные правонарушения влекут применение бюджетных мер принуждения (бесспорное взыскание, приостановление предоставления средств и др.) и иной ответственности. Бюджетный контроль осуществляется органами внешнего (Счётная палата, контрольно-счётные органы) и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

8.3. Налоговое право и налоговые правоотношения

Налогообложение является основным источником формирования публичных доходов. Налоговое право регулирует отношения по установлению, введению и взиманию налогов и сборов, осуществлению налогового контроля, привлечению к ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах.

Налог – обязательный, индивидуально безвозмездный платёж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и муниципальных образований. Сбор, в отличие от налога, носит индивидуально возмездный характер, являясь условием совершения в отношении плательщика юридически значимых действий. Элементами налогообложения являются объект, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления и сроки уплаты.

Налоговые правоотношения характеризуются властным характером; их участниками являются налогоплательщики, плательщики сборов, налоговые агенты, налоговые органы. Налоговая система Российской Федерации включает федеральные, региональные и местные налоги и сборы, установленные законодательством о налогах и сборах.

Налоговый контроль осуществляется в форме налоговых проверок (камеральных и выездных) и иных мероприятий. За нарушение законодательства о налогах и сборах предусмотрена налоговая, административная и уголовная ответственность. Гарантии прав налогоплательщиков обеспечивают баланс публичных и частных интересов в налоговой сфере.

8.4. Денежное обращение, банковский надзор и валютное регулирование

Публично-правовое регулирование денежного обращения направлено на обеспечение устойчивости национальной валюты, организацию наличного и безналичного денежного обращения, функционирование платёжных систем. Эмиссия наличных денег и организация денежного обращения осуществляются исключительно Центральным банком Российской Федерации.

Банковская система Российской Федерации включает Центральный банк Российской Федерации, кредитные организации, а также представительства иностранных банков. Банковский надзор, осуществляемый Банком России,

направлен на поддержание стабильности банковской системы и защиту интересов вкладчиков и кредиторов. Банк России устанавливает обязательные нормативы и применяет меры воздействия к кредитным организациям.

Валютное регулирование и валютный контроль направлены на обеспечение реализации единой государственной валютной политики, устойчивости валюты Российской Федерации и стабильности внутреннего валютного рынка. Органами валютного регулирования являются Центральный банк и Правительство, агентами валютного контроля – уполномоченные банки и иные организации.

Публично-правовое регулирование финансовых рынков обеспечивает защиту прав инвесторов, стабильность финансовой системы, противодействие недобросовестным практикам. Совершенствование регулирования связано с развитием цифровых финансовых активов, платёжных технологий и финансового надзора.

8.5. Государственный и муниципальный долг

Государственный (муниципальный) долг представляет собой обязательства, возникающие из государственных (муниципальных) заимствований, гарантий и иных обязательств публично-правовых образований. Управление государственным долгом является важным направлением финансовой деятельности государства и инструментом бюджетной политики.

Государственные и муниципальные заимствования осуществляются в целях финансирования дефицита бюджета и погашения долговых обязательств. Долговые обязательства могут быть выражены в форме государственных (муниципальных) ценных бумаг, бюджетных кредитов, государственных (муниципальных) гарантий и иных формах, установленных бюджетным законодательством.

Управление государственным (муниципальным) долгом включает определение объёма и структуры заимствований, обслуживание и погашение долга, контроль за соблюдением предельных объёмов долга и расходов на его обслуживание. Бюджетное законодательство устанавливает ограничения объёма долга и дефицита бюджета в целях обеспечения финансовой устойчивости.

Публично-правовое регулирование государственного и муниципального долга направлено на обеспечение платёжеспособности публично-правовых образований, поддержание сбалансированности бюджетов и финансовой стабильности, защиту интересов кредиторов и публичного интереса.

8.6. Финансовый контроль: виды и формы

Финансовый контроль представляет собой деятельность уполномоченных органов по проверке законности, целевого и эффективного использования финансовых ресурсов публично-правовых образований. Он является важнейшим средством обеспечения финансовой дисциплины и законности в сфере публичных финансов.

По субъектам осуществления различают государственный (муниципальный) финансовый контроль, ведомственный и внутрихозяйственный контроль. Государственный финансовый контроль подразделяется на внешний (осуществляемый Счётной палатой и контрольно-счётными органами) и внутренний (осуществляемый органами исполнительной власти, уполномоченными в сфере финансового контроля).

По времени проведения выделяют предварительный, текущий и последующий финансовый контроль. Формами финансового контроля являются проверки, ревизии, обследования, санкционирование операций. Результаты контроля служат основанием для применения бюджетных мер принуждения и иной ответственности.

Совершенствование финансового контроля направлено на повышение его эффективности, переход к риск-ориентированным подходам, аудиту эффективности использования публичных средств, обеспечению прозрачности и подотчётности в сфере публичных финансов.

8.7. Страхование и иные институты финансового права

Помимо бюджетного и налогового права, систему финансового права образуют институты государственного и муниципального кредита, обязательного страхования, финансов государственных и муниципальных предприятий, эмиссионного и валютного права. Эти институты обеспечивают комплексное правовое регулирование различных направлений публичной финансовой деятельности.

Обязательное страхование (социальное, медицинское, пенсионное) обеспечивает реализацию социальной функции государства через формирование и использование средств государственных внебюджетных фондов. Правовое регулирование страхования сочетает публично-правовые начала (обязательность, государственный контроль) с элементами частноправового регулирования.

Развитие институтов финансового права связано с цифровизацией финансовой сферы, появлением цифровых финансовых активов, совершенствованием финансового надзора, обеспечением финансовой устойчивости и защиты прав участников финансовых отношений. Системное изучение институтов финансового права необходимо для научного исследования публичных финансов.

Выводы по главе

Итак, публичные финансы, регулируемые нормами финансового права, составляют материальную основу деятельности государства. Бюджетное и налоговое право, финансовый контроль и управление государственным долгом обеспечивают формирование и эффективное использование публичных финансовых ресурсов.

Контрольные вопросы и задания

118. Раскройте понятие и правовую природу публичных финансов.

119. Что входит в государственную и муниципальную казну?

120. Определите предмет и систему финансового права.

121. Назовите принципы построения бюджетной системы Российской Федерации.

122. Каковы стадии бюджетного процесса?

123. Дайте определение налога и сбора. Назовите элементы налогообложения.

124. Охарактеризуйте налоговые правоотношения и формы налогового контроля.

125. В чём состоит публично-правовое регулирование банковской деятельности и валютных отношений?

Практические задания (казусы)

126. Главный распорядитель бюджетных средств принял бюджетные обязательства сверх доведённых лимитов. Определите вид бюджетного нарушения и применимые бюджетные меры принуждения.

127. Налоговый орган при проведении выездной проверки истребовал документы за пределами проверяемого периода. Раскройте порядок и сроки налоговых проверок и оцените правомерность действий органа.

128. Исполнительный орган субъекта Российской Федерации установил региональный налог, не предусмотренный Налоговым кодексом. Оцените правомерность и раскройте принципы установления налогов и сборов.

129. Проанализируйте принцип целевого характера и адресности бюджетных средств на примере финансирования конкретного публичного обязательства.

Темы для докладов и научных сообщений

130. Правовая природа публичных финансов.

131. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения.

132. Налоговые правоотношения и налоговый контроль.

133. Бюджетный процесс: стадии и проблемы правового регулирования.

134. Банковский надзор в системе публично-правового регулирования.

135. Финансовый контроль: виды и формы.

Глава 9. Публичный контроль и надзор. Принуждение в публичном праве

Публичный контроль, надзор и принуждение являются важнейшими средствами обеспечения законности и правопорядка в публично-правовой сфере. Их правильное понимание необходимо для исследования механизма реализации публичной власти и защиты публичных интересов при соблюдении прав граждан.

В главе рассматриваются понятие и виды публичного контроля и надзора, реформа контрольно-надзорной деятельности, понятие и виды принуждения в публичном праве, а также гарантии прав при применении мер принуждения.

9.1. Публичный контроль и надзор: понятие и виды

Публичный контроль и надзор представляют собой деятельность уполномоченных субъектов по проверке соблюдения обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами, в публично-правовой и частноправовой сферах. Контроль и надзор обеспечивают режим законности, защиту публичных интересов, прав и безопасности граждан.

Контроль предполагает проверку как законности, так и целесообразности деятельности подконтрольного субъекта, нередко сопровождается возможностью вмешательства в его деятельность и применения мер воздействия. Надзор ограничивается проверкой законности (соблюдения обязательных требований) без вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорного субъекта.

По субъектам осуществления различают государственный контроль (надзор), муниципальный контроль и общественный контроль. По сферам выделяют финансовый, экологический, санитарно-эпидемиологический, пожарный и иные виды контроля и надзора. Особое место занимает прокурорский надзор за соблюдением законов.

Контрольно-надзорная деятельность осуществляется в установленных законом формах (проверки, мониторинг, наблюдение, контрольные закупки и др.) при соблюдении прав проверяемых субъектов. Результаты контроля и надзора служат основанием для применения мер реагирования, направленных на устранение нарушений.

9.2. Реформа контрольно-надзорной деятельности

Современный этап развития контрольно-надзорной деятельности связан с её реформированием, направленным на снижение административной нагрузки на подконтрольных субъектов, повышение эффективности контроля и обеспечение баланса публичных и частных интересов. Реформа опирается на принципы законности, соразмерности, открытости и предупреждения нарушений.

Ключевым элементом реформы является риск-ориентированный подход, предполагающий дифференциацию интенсивности контрольно-надзорных мероприятий в зависимости от категории риска причинения вреда охраняемым законом ценностям. Это позволяет концентрировать контрольные ресурсы на наиболее рисковых объектах и снижать нагрузку на добросовестных субъектов.

Важное значение придаётся профилактике нарушений обязательных требований (информирование, консультирование, предостережение), а также систематизации и актуализации обязательных требований («регуляторная гильотина»). Цифровизация контрольно-надзорной деятельности обеспечивает прозрачность и снижение издержек.

Реформа направлена на переход от карательной к предупредительной модели контроля, при которой основной целью является не наказание, а предотвращение причинения вреда и стимулирование правомерного поведения подконтрольных субъектов.

9.3. Принуждение в публичном праве: понятие и виды

Принуждение в публичном праве представляет собой метод обеспечения правопорядка, состоящий в применении уполномоченными публичными субъектами предусмотренных законом мер воздействия к лицам, не исполняющим правовые предписания или создающим угрозу охраняемым законом ценностям. Принуждение является необходимым элементом публично-правового регулирования.

По отраслевой принадлежности выделяют конституционно-правовое принуждение (роспуск органов, отрешение от должности, отмена актов), административно-правовое принуждение (меры административного предупреждения, пресечения, обеспечения, ответственности), финансово-правовое принуждение (бюджетные меры принуждения, налоговые санкции). Каждый вид принуждения имеет свои основания и порядок применения.

По функциональному назначению меры публично-правового принуждения подразделяются на меры предупреждения (направленные на предотвращение нарушений и угроз), меры пресечения (направленные на прекращение противоправного поведения), меры обеспечения производства, восстановительные меры и меры юридической ответственности.

Применение публично-правового принуждения должно осуществляться на законном основании, в установленном порядке, уполномоченным субъектом, при соблюдении гарантий прав лиц, к которым оно применяется. Принципы законности и соразмерности служат гарантией против злоупотребления принуждением.

9.4. Гарантии прав при применении мер принуждения

Применение публично-правового принуждения сопряжено с ограничением прав и свобод, что обусловливает необходимость установления гарантий, защищающих личность от произвола. Конституционной основой таких гарантий выступают принципы законности, соразмерности, правовой определённости, судебной защиты.

К процессуальным гарантиям относятся право на ознакомление с основаниями применения мер, право давать объяснения, право на юридическую помощь, право обжаловать решения и действия в административном и судебном порядке. Судебный контроль за применением мер принуждения является важнейшей гарантией законности.

Принцип соразмерности требует, чтобы применяемые меры принуждения соответствовали характеру и степени нарушения, не выходили за пределы необходимого для достижения правомерной цели. Чрезмерное или необоснованное принуждение признаётся незаконным и подлежит отмене.

Баланс между обеспечением правопорядка посредством принуждения и защитой прав граждан является ключевой проблемой публичного права. Развитие гарантий прав при применении принуждения отражает гуманизацию публично-правового регулирования и укрепление начал правового государства.

9.5. Виды государственного контроля (надзора)

Государственный контроль (надзор) осуществляется в многочисленных сферах общественной жизни в целях защиты охраняемых законом ценностей. К видам государственного контроля (надзора) относятся санитарно-эпидемиологический, экологический, пожарный, ветеринарный, налоговый, финансовый, антимонопольный, транспортный, строительный надзор и многие другие.

Организация и осуществление государственного контроля (надзора) регулируются законодательством о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, устанавливающим виды контрольных (надзорных) мероприятий, гарантии прав контролируемых лиц, систему оценки и управления рисками. Контрольные мероприятия проводятся в формах проверок, инспекционных визитов, рейдовых осмотров, мониторинга, наблюдения за соблюдением обязательных требований.

Прокурорский надзор занимает особое место в системе публичного контроля, обеспечивая надзор за исполнением законов органами публичной власти, соблюдением прав и свобод граждан. Прокурорский надзор не подменяет иные виды государственного контроля и осуществляется в установленных законом формах.

Разграничение видов государственного контроля (надзора) по предмету и компетенции органов обеспечивает специализацию и эффективность контрольной деятельности при одновременном соблюдении прав контролируемых субъектов и недопущении дублирования контрольных полномочий.

9.6. Юридическая ответственность в публичном праве

Юридическая ответственность в публичном праве представляет собой применение к правонарушителю предусмотренных законом мер государственного принуждения, выражающихся в претерпевании им неблагоприятных последствий за совершённое публично-правовое правонарушение. Она является разновидностью мер публично-правового принуждения и важнейшим средством обеспечения правопорядка.

Видами юридической ответственности в публичном праве являются конституционно-правовая, административная, уголовная, налоговая (финансово-правовая), дисциплинарная ответственность. Каждый вид характеризуется собственными основаниями, субъектами, санкциями и порядком привлечения, установленными соответствующим законодательством.

Принципами юридической ответственности являются законность, обоснованность, справедливость, неотвратимость, индивидуализация,

соразмерность, недопустимость повторного привлечения к ответственности за одно и то же правонарушение. Соблюдение этих принципов обеспечивает правомерность и справедливость применения мер ответственности.

Институт юридической ответственности в публичном праве обеспечивает охрану публичных интересов, восстановление нарушенного правопорядка, предупреждение правонарушений. Развитие данного института связано с гуманизацией ответственности, усилением гарантий прав привлекаемых лиц и дифференциацией мер ответственности.

9.7. Особые правовые режимы как средство публично-правового регулирования

Особые правовые режимы представляют собой установленный законом особый порядок правового регулирования, применяемый при наступлении определённых обстоятельств или в отношении определённых объектов в целях защиты публичных интересов. Они сочетают совокупность правовых средств — дозволений, запретов, обязываний, мер контроля и принуждения.

К особым правовым режимам относятся режимы чрезвычайного и военного положения, режим контртеррористической операции, режимы охраны государственной границы, государственной тайны, особо охраняемых природных территорий, закрытых административно-территориальных образований. Каждый режим устанавливает специальные правила деятельности и расширенные полномочия органов публичной власти.

Введение и применение особых правовых режимов осуществляется на основании закона при соблюдении принципов соразмерности и обоснованности вводимых ограничений, сохранении гарантий абсолютных прав и судебного контроля. Особые правовые режимы являются важным средством обеспечения безопасности и защиты публичных интересов в условиях угроз.

Выводы по главе

Таким образом, публичный контроль, надзор и принуждение являются необходимыми средствами обеспечения законности и правопорядка. Их применение должно осуществляться при соблюдении принципов законности и соразмерности и гарантий прав граждан.

Контрольные вопросы и задания

136. Чем контроль отличается от надзора?

137. Назовите виды публичного контроля и надзора.

138. В чём состоит риск-ориентированный подход в контрольно-надзорной деятельности?

139. Раскройте содержание реформы контрольно-надзорной деятельности.

140. Дайте определение принуждения в публичном праве и назовите его виды.

141. Перечислите виды мер публично-правового принуждения по функциональному назначению.

142. Каковы условия правомерности применения публично-правового принуждения?

143. Какие гарантии прав действуют при применении мер принуждения?

Практические задания (казусы)

144. Контрольный (надзорный) орган провёл внеплановую проверку без предусмотренных законом оснований. Раскройте принципы контрольно-надзорной деятельности и определите последствия нарушения порядка проведения проверки.

145. Объект отнесён к определённой категории риска. Раскройте содержание риск-ориентированного подхода и его влияние на периодичность контрольных мероприятий.

146. К лицу применена мера административного пресечения. Определите её правовую природу, основания и гарантии прав лица, к которому она применена.

147. Проанализируйте соотношение профилактики нарушений обязательных требований и применения мер принуждения в современной модели контрольно-надзорной деятельности.

Темы для докладов и научных сообщений

148. Реформа контрольно-надзорной деятельности.

149. Риск-ориентированный подход в государственном контроле.

150. Принуждение в публичном праве: понятие и виды.

151. Гарантии прав при применении мер публично-правового принуждения.

152. Соотношение контроля и надзора.

153. Профилактика нарушений обязательных требований.

Глава 10. Публично-правовое регулирование цифровой среды, экономики, экологии и труда. Государственная служба

Современное публичное право охватывает широкий круг сфер общественной жизни, в которых публично-правовое регулирование обеспечивает реализацию публичных интересов. Цифровая трансформация, экономика, охрана окружающей среды, социально-трудовые отношения становятся важными направлениями развития публичного права.

В главе рассматриваются публично-правовое регулирование информации и цифровых технологий, экономической сферы и защиты конкуренции, охраны окружающей среды и природопользования, отношений в сфере труда и социальной защиты.

10.1. Публично-правовое регулирование информации и цифровых технологий

Сфера информации и информационных (цифровых) технологий становится самостоятельным направлением публично-правового

регулирования. Оно охватывает оборот информации, обеспечение информационной безопасности, защиту информации и персональных данных, архивное дело, регулирование деятельности в информационно-телекоммуникационных сетях.

Использование цифровых технологий при осуществлении публичной власти и в публичном управлении (электронное правительство, государственные информационные системы, предоставление государственных услуг в электронной форме, межведомственное электронное взаимодействие) повышает эффективность и доступность публичного управления, обеспечивает прозрачность деятельности органов власти.

Правовое регулирование цифровой среды направлено на обеспечение баланса между развитием цифровых технологий и защитой прав граждан, прежде всего права на неприкосновенность частной жизни и защиту персональных данных. Возникают новые публично-правовые институты, связанные с регулированием цифровых платформ, искусственного интеллекта, цифровых прав.

Развитие цифрового публичного права ставит перед наукой задачи осмысления правовой природы новых отношений, выработки адекватных средств регулирования, обеспечения информационной безопасности и цифрового суверенитета при сохранении гарантий прав и свобод личности.

10.2. Публично-правовое регулирование экономики и защиты конкуренции

Публично-правовое регулирование экономической сферы направлено на обеспечение единства экономического пространства, свободы экономической деятельности при защите публичных интересов, развитие и защиту конкуренции, противодействие монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции.

Антимонопольное регулирование обеспечивает предупреждение и пресечение монополистической деятельности, контроль за экономической концентрацией, защиту конкуренции на товарных и финансовых рынках. Оно сочетает публично-правовые средства воздействия (запреты, контроль, ответственность) с гарантиями свободы предпринимательства.

Техническое регулирование устанавливает обязательные требования к продукции и процессам в целях защиты жизни и здоровья граждан, имущества, охраны окружающей среды, предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей. Стандартизация и подтверждение соответствия обеспечивают качество и безопасность продукции.

Публично-правовое регулирование экономики осуществляется при соблюдении баланса между необходимостью защиты публичных интересов и обеспечением свободы экономической деятельности, гарантированной Конституцией. Чрезмерное регулирование сдерживает экономическое развитие, недостаточное – создаёт риски для публичных интересов.

10.3. Публично-правовое регулирование охраны окружающей среды и природопользования

Публично-правовое регулирование охраны окружающей среды, природопользования, земельных отношений и градостроительства обеспечивает реализацию конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду, рациональное использование природных ресурсов и обеспечение экологической безопасности.

Экологическое право регулирует отношения по охране окружающей среды, нормированию воздействия на неё, проведению экологической экспертизы, осуществлению экологического контроля, привлечению к ответственности за экологические правонарушения. Земельное и градостроительное право регулируют использование и охрану земель, планировку и застройку территорий.

Государственное регулирование природопользования включает установление лимитов и нормативов воздействия, лицензирование отдельных видов деятельности, экологический контроль и надзор, экономическое стимулирование охраны окружающей среды. Принцип устойчивого развития предполагает сбалансированное решение социально-экономических задач и сохранение благоприятной окружающей среды.

Обеспечение экологической безопасности является публичной функцией государства, реализуемой через систему правовых, организационных и экономических мер. Развитие экологического регулирования связано с переходом к «зелёной» экономике, внедрением наилучших доступных технологий, усилением ответственности за экологические правонарушения.

10.4. Регулирование труда, социальной защиты. Государственная служба

Публично-правовое регулирование отношений в сфере труда и занятости населения направлено на обеспечение реализации конституционных прав на труд, защиту от безработицы, установление государственных гарантий трудовых прав, надзор за соблюдением трудового законодательства. Публичные начала проявляются в государственном контроле и надзоре за соблюдением трудового законодательства.

Правовое регулирование социального обеспечения и социальной защиты обеспечивает реализацию социальной функции государства, гарантирует поддержку граждан в случаях, установленных законом (старость, инвалидность, потеря кормильца, болезнь, безработица, материнство и детство). Социальное государство обязано создавать условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека.

Государственная и муниципальная служба как публично-правовой институт обеспечивает профессиональное осуществление полномочий органов публичной власти. Она строится на принципах законности, профессионализма и компетентности, единства правовых и организационных основ, открытости,

защиты служащих от неправомерного вмешательства, противодействия коррупции.

Публично-правовое регулирование рассмотренных сфер отражает социальную направленность современного государства и расширение предмета публичного права. Научное осмысление этих процессов требует учёта взаимодействия публично-правовых и частноправовых начал, баланса публичных и частных интересов.

10.5. Государственная служба: прохождение и противодействие коррупции

Прохождение государственной службы включает поступление на службу, её прохождение (исполнение должностных обязанностей, аттестация, присвоение классных чинов, продвижение) и прекращение службы. Поступление на государственную гражданскую службу осуществляется по результатам конкурса, обеспечивающего равный доступ граждан к государственной службе и профессионализм кадрового состава.

Правовой статус государственного служащего включает ограничения и запреты, связанные со службой: запрет заниматься предпринимательской деятельностью, получать вознаграждения от физических и юридических лиц, использовать служебное положение в личных целях. Служащие обязаны представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Противодействие коррупции на государственной и муниципальной службе осуществляется посредством установления антикоррупционных стандартов, урегулирования конфликта интересов, антикоррупционной экспертизы правовых актов, контроля за соответствием расходов доходам. Несоблюдение антикоррупционных требований влечёт ответственность, вплоть до увольнения в связи с утратой доверия.

Институт государственной службы и механизмы противодействия коррупции обеспечивают профессиональное, беспристрастное и ответственное осуществление публичных функций, укрепление доверия граждан к публичной власти и эффективность публичного управления.

10.6. Публично-правовое регулирование в сфере обеспечения безопасности

Обеспечение безопасности является важнейшей публичной функцией государства, охватывающей национальную, государственную, общественную, экономическую, информационную, экологическую и иные виды безопасности. Публично-правовое регулирование в данной сфере направлено на защиту конституционного строя, суверенитета, прав и свобод граждан от внутренних и внешних угроз.

Правовую основу обеспечения безопасности составляют Конституция, законодательство о безопасности и стратегические документы планирования, определяющие национальные интересы, угрозы и приоритеты обеспечения

безопасности. Систему обеспечения безопасности образуют органы публичной власти, наделённые соответствующими полномочиями, действующие в координации и взаимодействии.

Особые правовые режимы (чрезвычайного и военного положения, контртеррористической операции) устанавливают особый порядок осуществления публичной власти и допустимые ограничения прав в условиях угроз. Их введение осуществляется в строгом соответствии с законом при сохранении гарантий абсолютных прав и судебного контроля.

Баланс между обеспечением безопасности и защитой прав и свобод является ключевой проблемой публичного права. Меры по обеспечению безопасности должны отвечать требованиям законности, необходимости и соразмерности, не приводя к необоснованному ограничению конституционных прав граждан и подрыву основ правового государства.

10.7. Международное публичное право и публично-правовое регулирование

Международное публичное право регулирует отношения между государствами и иными субъектами международного права и взаимодействует с внутригосударственным публичным правом. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы в пределах, установленных Конституцией.

Взаимодействие международного и внутригосударственного публичного права проявляется в имплементации международно-правовых норм во внутреннее законодательство, в международном сотрудничестве по вопросам публичного управления, защиты прав человека, противодействия преступности, охраны окружающей среды. При этом обеспечивается приоритет Конституции Российской Федерации в её правовой системе.

Интернационализация публично-правового регулирования является современной тенденцией, обусловленной развитием международного сотрудничества и интеграционных процессов. Научное исследование данных процессов требует учёта соотношения международного и национального публичного права, а также обеспечения государственного суверенитета и конституционной идентичности.

Выводы по главе

Следовательно, публично-правовое регулирование охватывает важнейшие сферы современной общественной жизни — цифровую среду, экономику, экологию, труд, государственную службу и обеспечение безопасности, что свидетельствует о расширении предмета публичного права и его возрастающей социальной роли.

Контрольные вопросы и задания

154. Что охватывает публично-правовое регулирование информации и цифровых технологий?

155. Как используются цифровые технологии в публичном управлении?

156. Каковы направления публично-правового регулирования экономики и защиты конкуренции?

157. В чём состоит техническое регулирование?

158. Раскройте публично-правовое регулирование охраны окружающей среды и природопользования.

159. Как осуществляется регулирование отношений в сфере труда и социальной защиты?

160. Раскройте принципы государственной и муниципальной службы.

161. Каково значение цифровизации и социальной функции для развития публичного права?

Практические задания (казусы)

162. Оператор персональных данных допустил их обработку без согласия субъекта. Раскройте публично-правовые требования к обработке персональных данных и меры ответственности.

163. Антимонопольный орган установил факт злоупотребления доминирующим положением. Определите публично-правовые средства защиты конкуренции и гарантии прав хозяйствующего субъекта.

164. Хозяйствующий субъект осуществляет деятельность с нарушением требований в области охраны окружающей среды. Раскройте механизм государственного экологического контроля и виды ответственности.

165. Проанализируйте баланс публичного и частного интересов при публично-правовом регулировании цифровой среды на конкретном примере (государственные информационные системы, цифровые платформы).

Темы для докладов и научных сообщений

166. Публично-правовое регулирование цифровой среды.

167. Защита персональных данных как публично-правовой институт.

168. Антимонопольное регулирование и защита конкуренции.

169. Публично-правовое регулирование охраны окружающей среды.

170. Социальная функция государства и публичное право.

171. Цифровой суверенитет и информационная безопасность.

Заключение

Настоящее учебное пособие раскрывает теоретические основы публично-правовых (государственно-правовых) наук в объёме, необходимом для подготовки аспирантов по научной специальности 5.1.2. Изложенный материал охватывает общую часть публичного права — учение о публичном праве и публичной власти, конституционализм, права человека, разделение властей и демократию, а также особенную часть, посвящённую публично-правовому регулированию управления, финансов, контроля, надзора, принуждения и современных сфер общественной жизни.

Публично-правовые науки находятся в состоянии динамичного развития, обусловленного конституционализацией отраслей права, цифровой трансформацией публичного управления, интернационализацией правового регулирования и возрастанием социальной роли государства. Эти процессы ставят перед наукой новые задачи, требующие глубокого теоретического осмысления и выработки адекватных средств правового регулирования.

Освоение материала пособия, проработка контрольных вопросов, практических заданий и тем для научных сообщений призваны способствовать формированию у аспирантов системных представлений о публично-правовых науках, развитию навыков научного анализа публично-правовых явлений и процессов, подготовке к кандидатскому экзамену и научно-исследовательской деятельности.

Залогом успешной научной работы является сочетание прочного теоретического фундамента, владения методологией публично-правовых исследований, знания действующего законодательства и правоприменительной практики, а также способности к критическому анализу и самостоятельному научному поиску. Авторы выражают надежду, что настоящее пособие окажет содействие аспирантам в их научном становлении.

Глоссарий основных понятий

Публичное право – совокупность отраслей права, регулирующих отношения, связанные с осуществлением публичной власти и реализацией публичного интереса.

Частное право – совокупность отраслей права, регулирующих отношения, основанные на автономии воли и юридическом равенстве сторон, в целях реализации частных интересов.

Публичная власть – разновидность социальной власти, осуществляемой от имени и в интересах населения уполномоченными субъектами на основе права; включает государственную власть и местное самоуправление.

Единая система публичной власти – закреплённая Конституцией совокупность органов государственной власти и местного самоуправления, взаимодействующих для решения задач в интересах населения.

Публичный интерес – признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием её существования и развития.

Публичное управление – целенаправленное организующее воздействие субъектов публичной власти на общественные процессы в целях реализации публичных функций.

Конституция – основной закон государства, обладающий высшей юридической силой и прямым действием, закрепляющий основы конституционного строя, организацию власти, права и свободы.

Конституционализм – политико-правовая доктрина и практика ограничения публичной власти правом в целях обеспечения свободы личности.

Основы конституционного строя – закреплённые в первой главе Конституции основополагающие принципы организации государства и общества, обладающие повышенной правовой защитой.

Разделение властей – принцип организации публичной власти, предполагающий распределение её между законодательной, исполнительной и судебной ветвями при системе сдержек и противовесов.

Судебная власть – самостоятельная ветвь государственной власти, осуществляющая правосудие посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства.

Конституционное правосудие – вид судебной деятельности, осуществляемой Конституционным Судом в целях защиты Конституции, прав и свобод, обеспечения её верховенства и прямого действия.

Прокуратура – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов.

Народовластие – принадлежность всей полноты власти народу и осуществление им власти непосредственно и через органы публичной власти.

Референдум – форма прямого волеизъявления граждан по наиболее важным вопросам государственного и местного значения путём голосования.

Избирательное право – совокупность норм, регулирующих порядок организации и проведения выборов (объективный смысл); право гражданина избирать и быть избранным (субъективный смысл).

Избирательная система – способ распределения мандатов по результатам голосования; различают мажоритарную, пропорциональную и смешанную системы.

Административное право – отрасль публичного права, регулирующая отношения в сфере организации и осуществления исполнительной власти и государственного управления.

Государственное управление – подзаконная исполнительно-распорядительная деятельность органов публичной власти по реализации задач и функций государства.

Административно-правовой режим – особый порядок правового регулирования, направленный на обеспечение публичных интересов в определённой сфере или при особых обстоятельствах.

Административная процедура — установленный нормами права порядок совершения органами публичной власти управленческих действий и принятия решений.

Административная ответственность – вид юридической ответственности за административное правонарушение, выражающийся в применении административных наказаний.

Административное правонарушение – противоправное, виновное действие (бездействие) лица, за которое законодательством установлена административная ответственность.

Административная юстиция – система судебного контроля за законностью действий и решений органов публичной власти и должностных лиц.

Публичные финансы – система отношений по образованию, распределению и использованию фондов денежных средств публично-правовых образований.

Финансовое право – отрасль публичного права, регулирующая отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Бюджет – форма образования и расходования денежных средств для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Бюджетный процесс – регламентированная деятельность по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов и контролю за их исполнением.

Налог – обязательный, индивидуально безвозмездный платёж, взимаемый с организаций и физических лиц в целях финансового обеспечения деятельности публично-правовых образований.

Сбор – обязательный взнос, взимаемый как условие совершения в отношении плательщика юридически значимых действий; носит индивидуально возмездный характер.

Налоговый контроль – деятельность уполномоченных органов по контролю за соблюдением законодательства о налогах и сборах, осуществляемая в форме налоговых проверок и иных мероприятий.

Публичный контроль и надзор – деятельность уполномоченных субъектов по проверке соблюдения обязательных требований в публично-правовой и частноправовой сферах.

Риск-ориентированный подход – дифференциация интенсивности контрольно-надзорных мероприятий в зависимости от категории риска причинения вреда охраняемым ценностям.

Принуждение в публичном праве – метод обеспечения правопорядка, состоящий в применении публичными субъектами предусмотренных законом мер воздействия.

Государственная служба – профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий органов публичной власти.

Гражданское общество – сфера самоорганизации граждан и их объединений, относительно независимая от государства, в которой реализуются частные и коллективные интересы.

Соразмерность – принцип, требующий соответствия применяемых публично-правовых мер характеру и степени нарушения и недопустимости выхода за пределы необходимого.

Законность – принцип точного и неуклонного соблюдения и исполнения Конституции и законов всеми субъектами права.

Источники публичного права – формы внешнего выражения публично-правовых норм, образующие иерархическую систему во главе с Конституцией.

Федерализм – принцип государственного устройства, основанный на разграничении предметов ведения и полномочий между федерацией и её субъектами при единстве системы публичной власти.

Местное самоуправление – форма осуществления народом власти, обеспечивающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

Гражданство – устойчивая правовая связь лица с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

Конституционная ответственность – вид юридической ответственности за нарушение конституционно-правовых норм, наступающей в особом порядке.

Парламентский контроль – деятельность представительных органов по проверке деятельности органов исполнительной власти в целях обеспечения законности и подотчётности.

Уполномоченный по правам человека – государственный правозащитный институт, обеспечивающий дополнительные гарантии защиты прав и свобод человека и гражданина.

Политическая партия – общественное объединение, обеспечивающее участие граждан в политической жизни, в выборах и деятельности представительных органов.

Общественный контроль – деятельность институтов гражданского общества по наблюдению за деятельностью органов публичной власти и оценке их решений.

Правовой акт управления – одностороннее юридически властное волеизъявление органа публичной власти, направленное на регулирование управленческих отношений.

Государственная услуга – деятельность по реализации функций органов публичной власти, осуществляемая по запросам заявителей в пределах их полномочий.

Государственный долг – обязательства, возникающие из государственных заимствований, гарантий и иных обязательств публично-правовых образований.

Финансовый контроль – деятельность уполномоченных органов по проверке законности, целевого и эффективного использования публичных финансовых ресурсов.

Особый правовой режим – установленный законом особый порядок правового регулирования, применяемый при определённых обстоятельствах в целях защиты публичных интересов.

Государственный суверенитет – верховенство государственной власти внутри страны и её независимость в международных отношениях.

Список рекомендуемой литературы

Примечание: библиографические данные (год, ISBN, ссылки ЭБС, дата обращения) ***[ТРЕБУЕТ ВЕРИФИКАЦИИ АВТОРОМ]*** *перед изданием.*

а) основная литература

1. Авакьян, С. А. Конституционное право России: учебный курс / С. А. Авакьян. – Москва: Норма: ИНФРА-М. – Текст: электронный // Цифровой образовательный ресурс IPR SMART. [ТРЕБУЕТ ВЕРИФИКАЦИИ АВТОРОМ – год, ISBN, URL, дата обращения]
2. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов / под общ. ред. Н. В. Витрука. – Москва: Норма: ИНФРА-М. – Текст: электронный // Цифровой образовательный ресурс IPR SMART. [ТРЕБУЕТ ВЕРИФИКАЦИИ АВТОРОМ]
3. Старилов, Ю. Н. Административное право: учебник / Ю. Н. Старилов. – Москва: Норма: ИНФРА-М. – Текст: электронный // Цифровой образовательный ресурс IPR SMART. [ТРЕБУЕТ ВЕРИФИКАЦИИ АВТОРОМ]
4. Финансовое право: учебник для вузов / под ред. Е. Ю. Грачёвой. – Москва: Проспект. – Текс: электронный // Цифровой образовательный ресурс IPR SMART. [ТРЕБУЕТ ВЕРИФИКАЦИИ АВТОРОМ]
5. Публичное право: учебное пособие для аспирантов / под ред. С. А. Авакьяна. – Москва: Юстицинформ. – Текст: электронный // Цифровой образовательный ресурс IPR SMART. [ТРЕБУЕТ ВЕРИФИКАЦИИ АВТОРОМ]
6. Административное судопроизводство: учебник / под ред. М. К. Треушникова. – Москва: Городец. – Текст: электронный // Цифровой образовательный ресурс IPR SMART. [ТРЕБУЕТ ВЕРИФИКАЦИИ АВТОРОМ]

б) дополнительная литература

1. Козлова, Е. И. Конституционное право России: учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – Москва: Проспект. [ТРЕБУЕТ ВЕРИФИКАЦИИ АВТОРОМ]
2. Бахрах, Д. Н. Административное право России: учебник / Д. Н. Бахрах. – Москва: Эксмо. [ТРЕБУЕТ ВЕРИФИКАЦИИ АВТОРОМ]
3. Тихомиров, Ю. А. Публичное право: монография / Ю. А. Тихомиров. – Москва: БЕК. [ТРЕБУЕТ ВЕРИФИКАЦИИ АВТОРОМ]
4. Крохина, Ю. А. Финансовое право России: учебник / Ю. А. Крохина. – Москва: Норма: ИНФРА-М. [ТРЕБУЕТ ВЕРИФИКАЦИИ АВТОРОМ]
5. Налоговое право: учебник / под ред. С. Г. Пепеляева. – Москва: Альпина Паблишер. [ТРЕБУЕТ ВЕРИФИКАЦИИ АВТОРОМ]
6. Хаманева, Н. Ю. Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. – Москва: Юристъ. [ТРЕБУЕТ ВЕРИФИКАЦИИ АВТОРОМ]
7. Химичева, Н. И. Финансовое право: учебник / Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. – Москва: Норма. [ТРЕБУЕТ ВЕРИФИКАЦИИ АВТОРОМ]

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).
2. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с изм.). [ПРОВЕРИТЬ АКТУАЛЬНУЮ РЕДАКЦИЮ]
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (с изм.). [ПРОВЕРИТЬ АКТУАЛЬНУЮ РЕДАКЦИЮ]
4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (с изм.). [ПРОВЕРИТЬ АКТУАЛЬНУЮ РЕДАКЦИЮ]
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (с изм.). [ПРОВЕРИТЬ АКТУАЛЬНУЮ РЕДАКЦИЮ]
6. Налоговый кодекс Российской Федерации (части первая и вторая) (с изм.). [ПРОВЕРИТЬ АКТУАЛЬНУЮ РЕДАКЦИЮ]
7. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм.). [ПРОВЕРИТЬ АКТУАЛЬНУЮ РЕДАКЦИЮ]
8. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изм.). [ПРОВЕРИТЬ АКТУАЛЬНУЮ РЕДАКЦИЮ]
9. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (с изм.). [ПРОВЕРИТЬ АКТУАЛЬНУЮ РЕДАКЦИЮ]

Ресурсы информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»

- http://www.pravo.gov.ru — Официальный интернет-портал правовой информации;
- http://www.consultant.ru — СПС «КонсультантПлюс»;
- http://www.garant.ru — информационно-правовой портал «Гарант»;
- http://elibrary.ru — Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU;
- http://ksrf.ru — Конституционный Суд Российской Федерации;
- http://genproc.gov.ru — Генеральная прокуратура Российской Федерации.

Приложение 1

Направления научных исследований по научной специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»

*Перечень приведён по паспорту научной специальности 5.1.2 и **[ТРЕБУЕТ ВЕРИФИКАЦИИ АВТОРОМ]** на соответствие действующей редакции паспорта.*

- Правовая природа и принципы публичной власти, правовое регулирование её осуществления. Система публичной власти. Организация публичной власти и публичного управления.
- Публичное право: понятие, предмет, метод, принципы, функции, система. Соотношение публично-правового и частноправового регулирования.
- Теория и практика конституции и конституционализма. История конституционного развития.
- Основные права, свободы и обязанности человека и гражданина, их гарантии, пределы осуществления, допустимые ограничения и механизмы защиты.
- Правовая природа непосредственной и представительной демократии, правовые механизмы реализации политических режимов.
- Глава государства, парламент, правительство и суды в системе разделения властей.
- Территориальная организация публичной власти. Конституционные споры, конституционный судебный процесс.
- Судебная система. Судоустройство. Правовой статус судей. Прокуратура в системе публичной власти.
- Правовое регулирование государственного управления в различных сферах. Государственная и муниципальная служба.
- Административные процедуры и административные производства. Административный судебный процесс и административная юстиция.
- Административные правонарушения и административная ответственность. Производство по делам об административных правонарушениях.
- Правовая природа публичных финансов. Бюджетная и налоговая системы. Бюджетный процесс. Налоговые правоотношения.
- Принуждение в публичном праве. Публичный контроль и надзор в публично-правовой и частноправовой сферах.
- Публично-правовое регулирование в сфере информации и цифровых технологий, экономики, конкуренции, охраны окружающей среды, труда и социальной защиты.

Приложение 2

Примерные вопросы к кандидатскому экзамену по научной специальности 5.1.2

1. Публичное право: понятие, предмет, метод, принципы, функции и система.
2. Соотношение публично-правового и частноправового регулирования.
3. Система, предмет и методология публично-правовых наук.
4. Правовая природа и принципы публичной власти. Система публичной власти.
5. Единая система публичной власти. Институты публичной власти и публичного управления.
6. Публичная власть и гражданское общество.
7. Теория и практика конституции и конституционализма. История конституционного развития.
8. Основы конституционного строя Российской Федерации.
9. Основные права, свободы и обязанности человека и гражданина, их гарантии и пределы.
10. Механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина.
11. Правовая природа непосредственной и представительной демократии.
12. Избирательное право и избирательные системы.
13. Глава государства, парламент, правительство и суды в системе разделения властей.
14. Судебная система. Судоустройство. Правовой статус судей.
15. Конституционные споры. Конституционный судебный процесс.
16. Прокуратура в системе публичной власти.
17. Территориальная организация публичной власти.
18. Предмет, метод и система административного права.
19. Государственное управление и исполнительная власть. Государственная и муниципальная служба.
20. Административные процедуры и административные производства.
21. Административные правонарушения и административная ответственность.
22. Административный судебный процесс и административная юстиция.
23. Правовая природа публичных финансов. Государственная и муниципальная казна.
24. Бюджет в системе публичных финансов. Бюджетная система и бюджетный процесс.
25. Налогообложение и налоговые системы. Налоговые правоотношения.
26. Публично-правовое регулирование денежного обращения, банковской системы и банковского надзора.
27. Принуждение в публичном праве (конституционно-, административно-, финансово-правовое).
28. Публичный контроль и надзор в публично-правовой и частноправовой сферах.
29. Публично-правовое регулирование цифровых технологий и информации.
30. Публично-правовое регулирование экономики, охраны окружающей среды, труда и социальной защиты.

Приложение 3

Тестовые задания для самоконтроля

1. Деление права на публичное и частное впервые сформулировал:
а) Ульпиан
б) Монтескьё
в) Кельзен
г) Иеринг
2. Преобладающим методом публично-правового регулирования является:
а) императивный (субординации)
б) диспозитивный (координации)
в) рекомендательный
г) поощрительный
3. Публичный интерес — это:
а) признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности
б) сумма частных интересов
в) интерес органа власти
г) интерес коммерческой организации
4. Ядром публичного права выступает:
а) конституционное право
б) гражданское право
в) трудовое право
г) семейное право
5. Источником власти в Российской Федерации согласно Конституции является:
а) многонациональный народ
б) Президент
в) парламент
г) Правительство
6. Местное самоуправление в системе органов государственной власти:
а) не входит в систему органов государственной власти
б) является её частью
в) возглавляет её
г) не регулируется правом
7. Понятие «единая система публичной власти» закреплено в Конституции в результате реформы:
а) 2020 года
б) 1993 года
в) 2008 года
г) 2014 года
8. Высшая юридическая сила и прямое действие – это свойства:
а) конституции

б) постановления Правительства
в) ведомственного акта
г) муниципального акта

9. Конституционализм предполагает:

а) ограничение публичной власти правом
б) неограниченную власть главы государства
в) отсутствие конституции
г) приоритет подзаконных актов

10. Права и свободы могут быть ограничены:

а) федеральным законом в установленных Конституцией целях
б) любым органом власти
в) ведомственным актом
г) не могут быть ограничены никогда

11. Принцип разделения властей обоснован в трудах:

а) Ш. Монтескьё
б) Аристотеля
в) Гегеля
г) Маркса

12. Конституционное правосудие осуществляет:

а) Конституционный Суд Российской Федерации
б) Верховный Суд
в) прокуратура
г) Правительство

13. Прокуратура в системе разделения властей:

а) не входит ни в одну из традиционных ветвей
б) относится к исполнительной власти
в) относится к судебной власти
г) относится к законодательной власти

14. Высшим непосредственным выражением власти народа являются:

а) референдум и свободные выборы
б) указы Президента
в) постановления Правительства
г) решения судов

15. Активное избирательное право – это право:

а) избирать
б) быть избранным
в) назначать выборы
г) формировать партии

16. Предметом административного права являются:

а) управленческие отношения
б) имущественные отношения равных субъектов
в) семейные отношения

г) наследственные отношения

17. Государственное управление характеризуется как деятельность:

а) подзаконная, исполнительно-распорядительная

б) законодательная

в) судебная

г) частноправовая

18. Административная ответственность наступает за:

а) административное правонарушение

б) преступление

в) гражданско-правовой деликт

г) дисциплинарный проступок

19. Административное судопроизводство регулируется:

а) Кодексом административного судопроизводства РФ

б) Уголовно-процессуальным кодексом

в) Семейным кодексом

г) Трудовым кодексом

20. Эмиссия наличных денег осуществляется:

а) исключительно Банком России

б) коммерческими банками

в) Министерством финансов

г) субъектами РФ

21. Бюджет – это:

а) форма образования и расходования денежных средств для функций государства

б) имущество коммерческой организации

в) вид налога

г) договор

22. Налог является платежом:

а) обязательным и индивидуально безвозмездным

б) добровольным

в) возмездным

г) договорным

23. Камеральная налоговая проверка проводится:

а) по месту нахождения налогового органа

б) по месту нахождения налогоплательщика

в) только судом

г) органами прокуратуры

24. Надзор, в отличие от контроля:

а) не предполагает вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность

б) всегда предполагает вмешательство

в) осуществляется только судом

г) не основан на законе

25. Риск-ориентированный подход означает:
а) дифференциацию контроля в зависимости от категории риска
б) сплошной контроль всех субъектов
в) отказ от контроля
г) контроль только по жалобам
26. К видам принуждения в публичном праве относится:
а) административно-правовое принуждение
б) договорная ответственность
в) реституция
г) виндикация
27. Меры пресечения направлены на:
а) прекращение противоправного поведения
б) предупреждение нарушений
в) возмещение вреда
г) поощрение
28. Обработка персональных данных по общему правилу осуществляется:
а) с согласия субъекта персональных данных
б) без каких-либо условий
в) по решению оператора
г) только по решению суда
29. Защита конкуренции относится к публично-правовому регулированию:
а) экономической сферы
б) наследственных отношений
в) семейных отношений
г) авторских прав
30. Право на благоприятную окружающую среду является:
а) конституционным правом
б) договорным правом
в) корпоративным правом
г) процессуальным правом
31. Государственная служба основана на принципах:
а) законности, профессионализма и компетентности
б) автономии воли
в) коммерческой тайны
г) эквивалентного обмена
32. Решения Конституционного Суда Российской Федерации:
а) общеобязательны и не подлежат обжалованию
б) носят рекомендательный характер
в) обжалуются в Верховный Суд
г) действуют только для сторон
33. Принцип соразмерности в публичном праве требует:
а) соответствия меры характеру и степени нарушения

б) максимально строгого наказания
в) минимального наказания во всех случаях
г) отказа от принуждения

34. Бюджетная система Российской Федерации основана на принципе:

а) единства
б) автономии бюджетов от законодательства
в) коммерческой тайны
г) эквивалентности

35. Сбор, в отличие от налога:

а) носит индивидуально возмездный характер
б) является безвозмездным
в) не предусмотрен законом
г) уплачивается добровольно

Приложение 4

Примерные темы рефератов и научных докладов

1. Деление права на публичное и частное: история и современное значение.
2. Публичный интерес как категория публично-правовых наук.
3. Методология научных исследований в области публичного права.
4. Единая система публичной власти: конституционно-правовая характеристика.
5. Соотношение публичной, государственной и политической власти.
6. Конституционализм как политико-правовая ценность.
7. Основы конституционного строя и их правовая охрана.
8. Пределы и условия ограничения прав и свобод человека и гражданина.
9. Конституционное правосудие в защите прав и свобод.
10. Принцип разделения властей в Российской Федерации.
11. Правовой статус судей и независимость судебной власти.
12. Прокуратура в системе публичной власти.
13. Непосредственная и представительная демократия: соотношение и тенденции.
14. Избирательное право и избирательные системы.
15. Предмет, метод и система административного права.
16. Государственная и муниципальная служба как публично-правовой институт.
17. Административная ответственность: проблемы теории и практики.
18. Административная юстиция и судебный контроль за публичной администрацией.
19. Правовая природа публичных финансов.
20. Бюджетный процесс и бюджетный контроль.
21. Налоговые правоотношения и налоговый контроль.
22. Принуждение в публичном праве: понятие, виды, гарантии.
23. Реформа контрольно-надзорной деятельности и риск-ориентированный подход.
24. Публично-правовое регулирование цифровой среды.
25. Публично-правовое регулирование экономики и защиты конкуренции.
26. Публично-правовое регулирование охраны окружающей среды.

Приложение 5

Методические рекомендации по организации научно-исследовательской работы аспиранта

Научно-исследовательская работа аспиранта по научной специальности 5.1.2 предполагает самостоятельное изучение актуальных проблем публичного права, формулирование научной проблемы, постановку цели и задач исследования, выбор методологии и обоснование научной новизны. Подготовка диссертации требует системного владения теоретическим материалом, нормативной базой и материалами правоприменительной практики.

При подготовке научной статьи или доклада рекомендуется придерживаться следующей структуры: постановка проблемы и обоснование её актуальности; обзор степени научной разработанности темы; изложение авторской позиции с аргументацией; анализ нормативного материала и практики; выводы и предложения. Положения работы должны быть логически связаны, аргументированы и подкреплены ссылками на источники.

Методология публично-правового исследования включает формально-юридический, сравнительно-правовой, системно-структурный, историко-правовой, социологический методы. Выбор методов определяется предметом и задачами исследования. Корректное применение методологического инструментария обеспечивает достоверность и обоснованность научных выводов.

Оформление научной работы должно соответствовать требованиям действующих стандартов и рекомендациям Высшей аттестационной комиссии. Особое внимание уделяется корректному цитированию, недопустимости неправомерных заимствований, точности библиографических ссылок и научному стилю изложения.

Апробация результатов исследования осуществляется посредством публикаций в рецензируемых научных изданиях, выступлений на научных конференциях и семинарах. Согласно установленным требованиям основные научные результаты диссертации должны быть опубликованы в рецензируемых изданиях, в том числе включённых в соответствующие перечни.

Приложение 6

Примерные темы диссертационных исследований по научной специальности 5.1.2

7. Публичный интерес в системе публично-правового регулирования: теоретико-правовое исследование.
8. Конвергенция публичного и частного права: тенденции и пределы.
9. Методология научных исследований в области публично-правовых наук.
10. Единая система публичной власти: конституционно-правовое исследование.
11. Конституционно-правовые основы взаимодействия публичной власти и гражданского общества.
12. Принципы федерализма и разграничение предметов ведения и полномочий.
13. Конституционализм в Российской Федерации: теория и практика.
14. Конституционные пределы ограничения прав и свобод человека и гражданина.
15. Конституционная ответственность в системе юридической ответственности.
16. Реализация принципа разделения властей в Российской Федерации.
17. Конституционно-правовой статус судебной власти.
18. Прокуратура в системе публичной власти: конституционно-правовое исследование.
19. Институты непосредственной демократии в системе народовластия.
20. Гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации.
21. Государственное управление в условиях цифровой трансформации.
22. Государственная служба как публично-правовой институт.
23. Административные процедуры в системе государственного управления.
24. Административная ответственность: проблемы теории и правоприменения.
25. Административная юстиция и судебный контроль за публичной администрацией.
26. Правовая природа публичных финансов: финансово-правовое исследование.
27. Бюджетный процесс и бюджетный контроль: проблемы правового регулирования.
28. Налоговые правоотношения и налоговый контроль.
29. Принуждение в публичном праве: понятие, виды, гарантии.
30. Контрольно-надзорная деятельность: правовое регулирование и тенденции реформирования.
31. Публично-правовое регулирование цифровой среды и защиты информации.
32. Публично-правовое регулирование экономики и защиты конкуренции.
33. Публично-правовое регулирование охраны окружающей среды и природопользования.
34. Публично-правовое обеспечение национальной безопасности.
35. Соотношение международного и внутригосударственного публичного права.
36. Цифровой суверенитет в системе публично-правового регулирования.

Приложение 7

Примерная структура (план-проспект) научно-квалификационной работы (диссертации)

Научно-квалификационная работа (диссертация) на соискание учёной степени кандидата юридических наук по научной специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» должна обладать внутренним единством, содержать новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты, и свидетельствовать о личном вкладе автора в науку. Рекомендуемая структура работы включает следующие элементы:

– Титульный лист и оглавление.

– Введение, в котором обосновываются актуальность темы, степень её научной разработанности, объект и предмет исследования, цель и задачи, методология и методы исследования, научная новизна, теоретическая и практическая значимость, положения, выносимые на защиту, апробация результатов.

– Основная часть, структурированная по главам и параграфам, отражающая логику исследования: теоретико-правовые основы исследуемого института; анализ действующего правового регулирования и правоприменительной практики; выявление проблем и формулирование предложений по совершенствованию законодательства и практики.

– Заключение, содержащее обобщённые выводы и рекомендации по результатам исследования.

– Список использованных источников (нормативные правовые акты, материалы практики, научная литература), оформленный в соответствии с действующими стандартами.

– Приложения (при необходимости), включающие таблицы, схемы, проекты нормативных актов, результаты эмпирических исследований.

Объём, оформление и порядок представления диссертации определяются требованиями Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и локальными актами Академии. Основные научные результаты диссертации должны быть опубликованы в рецензируемых научных изданиях в установленном количестве.

БОГАТЫРЕВА Марта Расуловна

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

для аспирантов, обучающихся по научной специальности
5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Корректор Чагова О. Х.
Редактор Чагова О. Х.

Сдано в набор 16.07.2026 г.
Формат 60х84/16
Бумага офсетная.
Печать офсетная.
Усл. печ. л. 4,65
Заказ № 5342
Тираж 100 экз.

Оригинал-макет подготовлен
в Библиотечно-издательском центре СКГА
369000, г. Черкесск, ул. Ставропольская, 36