

Административное право Российской Федерации

Учебник

Рекомендовано Советом по правоведению
Учебно-методического объединения университетов
Российской Федерации

Авторы

Алехин Алексей Петрович, Заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор — главы: 5—10, 13—15, 17, 20—23, 31, 32;

Кармолицкий Анатолий Александрович, кандидат юридических наук, доцент — главы: 18, 19, 34—40;

Козлов Юрий Маркович, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор — главы: 1—4, 11, 12, 16, 24—30, 33.

Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. **Административное право Российской Федерации: Учебник.** — М.: ИКД "Зерцало-М". 2003. — 608 с.

Учебник написан преподавателями кафедры административного и финансового права юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова в соответствии с программой курса "Административное право Российской Федерации" на основе положений Конституции Российской Федерации 1993 г. и действующего российского законодательства. В нем освещаются основные институты административного права, а также и административно-правовая организация управления экономикой, социально-культурной и административно-политической сферами.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов.

СОДЕРЖАНИЕ

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ

СУЩНОСТЬ И ОСНОВНЫЕ ИНСТИТУТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Раздел I. Административное право в правовой системе Российской Федерации

Глава 1. Государственное управление, исполнительная власть

§ 1. Государственное управление

§ 2. Исполнительная власть: механизм, соотношение с государственным управлением

Глава 2. Предмет и метод административного права

§ 1. Общественные отношения, регулируемые административным правом

§ 2. Метод административного права

§ 3. Место административного права в правовой системе

§ 4. Понятие и система субъектов административного права

Глава 3. Административно-правовые нормы

§ 1. Понятие и особенности административно-правовых норм

§ 2. Виды административно-правовых норм

§ 3. Реализация административно-правовых норм

§ 4. Источники административного права

Глава 4. Административно-правовые отношения

§ 1. Основные черты административно-правовых отношений

§ 2. Юридические факты в административном праве

Раздел II. Субъекты административного права

Глава 5. Физические лица

§ 1. Основы административно-правового статуса граждан Российской Федерации

§ 2. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления

§ 3. Административно-правовые гарантии прав граждан

§ 4. Обращения граждан

§ 5. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства

Глава 6. Органы исполнительной власти

- § 1. Понятие и правовой статус органов исполнительной власти
- § 2. Виды органов исполнительной власти
- § 3. Понятие, принципы построения и звенья системы органов исполнительной власти
- § 4. Правительство РФ
- § 5. Министерства и иные федеральные органы исполнительной власти
- § 6. Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти
- § 7. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации
- § 8. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти

Глава 7. Органы местного самоуправления

Глава 8. Государственные служащие

- § 1. Понятие государственной службы
- § 2. Виды государственной службы
- § 3. Принципы государственной службы
- § 4. Система правовых актов о государственной службе
- § 5. Понятие и виды государственных служащих
- § 6. Основы административно-правового статуса государственных служащих
- § 7. Административно-правовое регулирование прохождения государственной службы
- § 8. Стимулы деятельности государственных служащих
- § 9. О муниципальной службе

Глава 9. Предприятия, организации и учреждения

- § 1. Понятие и виды предприятий, учреждений
- § 2. Основы административно-правового положения предприятий и учреждений
- § 3. Создание и ликвидация предприятий и учреждений
- § 4. Административно-правовые гарантии самостоятельности предприятий, учреждений
- § 5. Фонды

Глава 10. Общественные объединения

- § 1. Понятие и виды общественных объединений
- § 2. Основы административно-правового статуса общественных объединений
- § 3. Законодательные основы правового положения религиозных объединений

Раздел III. Административно-правовые формы и методы

Глава 11. Административно-правовые формы

- § 1. Понятие административно-правовых форм
- § 2. Виды административно-правовых форм
- § 3. Правовые акты управления: понятие, юридическое значение
- § 4. Виды правовых актов управления
- § 5. Действие правовых актов управления
- § 6. Административно-правовой договор

Глава 12. Административно-правовые методы

- § 1. Понятие административно-правовых методов
- § 2. Виды административно-правовых методов
- § 3. Административное принуждение: сущность, виды

Раздел IV. Ответственность по административному праву

Глава 13. Административная ответственность

- § 1. Понятие и основные черты административной ответственности
- § 2. Законодательные основы административной ответственности
- § 3. Административное правонарушение
- § 4. Освобождение от административной ответственности
- § 5. Ограничение административной ответственности
- § 6. Понятие и виды административных наказаний
- § 7. Наложение административного наказания
- § 8. Административная ответственность юридического лица

Глава 14. Дисциплинарная ответственность

Глава 15. Материальная ответственность

Раздел V. Административно-процессуальное право

Глава 16. Административно-процессуальная деятельность

- § 1. Административный процесс: сущность, виды
- § 2. Административная юрисдикция: основные черты, принципы, структура

Глава 17. Производство по делам об административных правонарушениях

- § 1. Основы производства
- § 2. Участники производства
- § 3. Доказательства
- § 4. Меры обеспечения производства
- § 5. Возбуждение дела
- § 6. Рассмотрение дела
- § 7. Пересмотр постановлений и решений
- § 8. Исполнение постановлений

Раздел VI. Административное право и законность в управлении

Глава 18. Законность в сфере управления

- § 1. Законность, дисциплина, целесообразность
- § 2. Понятие и система способов обеспечения законности и дисциплины в управлении

Глава 19. Способы обеспечения законности и дисциплины в управлении

- § 1. Контрольные полномочия Президента Российской Федерации
- § 2. Контроль органов законодательной (представительной) власти
- § 3. Контроль органов исполнительной власти
- § 4. Административный надзор
- § 5. Органы судебной власти и законность в управлении
- § 6. Общий надзор органов прокуратуры

ЧАСТЬ ВТОРАЯ

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ, СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРАМИ

Раздел VII. Основы административно-правовой организации управления экономикой, социально-культурной и административно-политической сферами

Глава 20. Основы административной организации управления в современных условиях

- § 1. Необходимость и характер государственного управления
- § 2. Понятие и цели организации управления
- § 3. Правовые основы организации управления

Глава 21. Территориальные, отраслевые и межотраслевые начала в управлении

- § 1. Основы разграничения компетенции в области управления между органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов
- § 2. Региональные начала
- § 3. Межотраслевые начала в управлении
- § 4. Отраслевые начала в управлении

Глава 22. Развитие системы функций, методов и форм управления в современных условиях

- § 1. Функции
- § 2. Государственное регулирование как функция управления
- § 3. Государственный контроль
- § 4. Методы
- § 5. Формы

Глава 23. Организация управления в особых условиях

Раздел VIII. Административное право и управление экономикой

Глава 24. Управление промышленностью

- § 1. Организационно-правовые формы управления промышленностью
- § 2. Предприятия и объединения в промышленности
- § 3. Местное самоуправление и промышленность
- § 4. Государственный контроль (надзор) в управлении промышленностью

Глава 25. Управление сельским хозяйством

- § 1. Организационно-правовые формы управления сельским хозяйством

- § 2. Предприятия и организации в сельском хозяйстве
- § 3. Местное самоуправление и сельское хозяйство
- § 4. Государственный контроль (надзор) в сельском хозяйстве

Глава 26. Управление строительством и жилищно-коммунальным хозяйством .

- § 1. Организационно-правовые формы управления строительством и жилищно-коммунальным хозяйством
- § 2. Местное самоуправление, строительство и жилищно-коммунальное хозяйство
- § 3. Государственный контроль (надзор) в строительстве и жилищно-коммунальном хозяйстве

Глава 27. Управление коммуникациями

- § 1. Организационно-правовые формы управления коммуникациями
- § 2. Местное самоуправление и коммуникации
- § 3. Государственный контроль и надзор на транспорте и связи

Глава 28. Управление использованием и охраной природных ресурсов

- § 1. Организационно-правовые формы управления использованием и охраной природных ресурсов
- § 2. Органы местного самоуправления и использование и охрана природных ресурсов
- § 3. Государственный контроль (надзор) в области природопользования и охраны природных ресурсов

Глава 29. Управление финансами и кредитом

- § 1. Организационно-правовые формы управления финансами и кредитом
- § 2. Местное самоуправление, финансы и налоги
- § 3. Финансовый контроль

Глава 30. Управление в области внешнеэкономических связей

- § 1. Организационно-правовые формы управления в области внешнеэкономических связей
- § 2. Местное самоуправление и внешнеэкономические связи
- § 3. Государственный контроль в области внешнеэкономических связей
- § 2. Местное самоуправление и социальная защита граждан

Раздел IX. Административное право и управление социально-культурной сферой

Глава 31. Управление образованием

- § 1. Организационно-правовые формы управления образованием
- § 2. Учреждения образования
- § 3. Органы местного самоуправления и образование
- § 4. Государственный контроль деятельности образовательных учреждений

Глава 32. Управление здравоохранением

- § 1. Организационно-правовые формы управления здравоохранением
- § 2. Учреждения здравоохранения
- § 3. Местное самоуправление и здравоохранение
- § 4. Санитарно-эпидемиологический надзор

Глава 33. Управление наукой

- § 1. Организационно-правовые формы управления наукой
- § 2. Организация науки. Научные учреждения и сообщества

Глава 34. Управление культурой

- § 1. Организационно-правовые формы управления культурой
- § 2. Местное самоуправление и культура

Глава 35. Управление в области социальной защиты граждан

- § 1. Организационно-правовые формы управления в области социальной защиты граждан

Раздел X. Административное право и управление административно-политической сферой

Глава 36. Управление обороной Российской Федерации

- § 1. Организационно-правовые формы управления обороной
- § 2. Органы местного самоуправления и управление обороной
- § 3. Комплектование Вооруженных Сил
- § 4. Военная служба

Глава 37. Управление безопасностью

- § 1. Организационно-правовые формы управления безопасностью
- § 2. Государственная граница, ее защита и охрана

Глава 38. Управление внутренними делами

- § 1. Организационно-правовые формы управления внутренними делами
- § 2. Органы местного самоуправления и управления в области внутренних дел
- § 3. Служба в органах внутренних дел
- § 4. Милиция
- § 5. Государственный надзор за безопасностью дорожного движения
- § 6. Государственный пожарный надзор
- § 7. Паспортная система
- § 8. Внутренние войска

Глава 39. Управление иностранными делами

- § 1. Организационно-правовые формы управления иностранными делами
- § 2. Органы Министерства иностранных дел Российской Федерации за рубежом
- § 3. Административно-правовое регулирование въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации

Глава 40. Управление юстицией

- § 1. Организационно-правовые формы управления юстицией
- § 2. Регистрация актов гражданского состояния
- § 3. Организация нотариальной службы
- § 4. Адвокатура

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ

СУЩНОСТЬ И ОСНОВНЫЕ ИНСТИТУТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

РАЗДЕЛ I

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 1.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ, ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

§ 1. Государственное управление

Административное право как отрасль правовой системы Российской Федерации объективно связано с социальным явлением, получившим в Древнем Риме обозначение латинским термином "administratio", что означает руководство, управление.

Государственное управление — разновидность социального управления, под которым понимается специфический вид государственной деятельности, отличный от ее иных проявлений (например, законодательная, судебная, прокурорская деятельность), а также от управленческой деятельности общественных объединений и других негосударственных формирований (трудовые коллективы, коммерческие структуры и т. п.).

Термин "государственное управление" широко используется в отечественной и зарубежной научной литературе, а также в законодательстве многих стран. Более 70 лет он употреблялся и у нас, давая тем самым конституционные основания для выделения данного вида государственной деятельности.

Конституция РФ 1993 г. отказалась от этого термина. Вместо него в оборот введен новый термин — "исполнительная власть".

Объясняется это конституционным провозглашением принципа разделения властей. Так, в соответствии со ст. 10 Конституции РФ государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

В связи с этим представляет интерес соотношение государственного управления и исполнительной власти. Но прежде всего выясним, какое содержание вкладывалось в понятие государственного управления до 80-х гг.

Место и роль государственного управления в механизме государственной власти определялись следующими характеристиками:

а) *государственное управление* — конкретный вид деятельности по осуществлению единой государственной власти, имеющий функциональную и компетенционную специфику, отличающую его от иных видов (форм) реализации государственной власти;

б) *государственное управление* — деятельность *исполнительно-распорядительного* характера. Основным направлением ее является исполнение, то есть проведение в жизнь законов и подзаконных нормативных актов. Достигается эта цель использованием необходимых юридически-властных полномочий (распорядительство);

в) *государственное управление* — прерогатива специальных субъектов, обобщенно обозначаемых как *исполнительно-распорядительные органы государственной власти* или же *органы государственного управления*;

г) *государственное управление* — исполнительная деятельность, осуществляемая в процессе *повседневного и непосредственного* руководства хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством. Непосредственность такого руководства была обусловлена тем, что именно в ведении (организационном подчинении) органов государственного управления находилась основная масса объектов собственности, выражая тем самым качество государства как собственника основных средств производства;

д) *государственное управление* — *подзаконная* деятельность, осуществляемая "на основе и во исполнение закона"; она вторична по отношению к законодательной деятельности.

Такова обобщенная характеристика государственного управления, к которой можно добавить и некоторые иные специфические его признаки, в числе которых: *вертикальность* (субординационность, иерархичность) системы исполнительно-распорядительных органов; реализация принадлежащих этим субъектам юридически-властных полномочий в *административном*, то есть во внесудебном порядке; предусмотренная действующим законодательством возможность *административного правотворчества* (сочетание правоприменения с правоустановлением); включение в механизм (систему) государственного управления не только исполнительно-распорядительных органов, но и всех иных звеньев управленческого аппарата (например, администрации государственных предприятий) и т. п.

В таком понимании органы государственного управления рассматривались в качестве *исполнительного аппарата* государственной власти, являющегося основным звеном практической реализации законодательства, а также иных правовых актов органов государственной власти, то есть Советов различных уровней. В своих основных организационных проявлениях эти органы были "привязаны" прямо или опосредованно к системе Советов народных депутатов.

Изложенное позволяет обратить внимание еще на два принципиальных обстоятельства. Прежде всего — государственное управление и осуществляющие его функции государственные органы есть составная часть единого механизма государственной власти.

Второе обстоятельство связано с тем, что при характеристике государственного управления акцентируется его исполнительное назначение. В связи с этим возникает вопрос: как совместить управляющее воздействие с исполнительством?

Суть данной проблемы заключена в следующем. Управление различными сторонами государственной и общественной жизни не является исключительной функцией исполнительного аппарата государства. В этом процессе активно участвуют и другие субъекты единой государственной власти. При этом главное в содержании управляющего воздействия состоит не столько в принятии соответствующих решений (например, законов), а в их реализации, то есть в строгом проведении в жизнь содержащихся в них юридически-властных требований. А это и есть процесс исполнения.

Конечно, и сам законодатель осуществляет те или иные действия, обеспечивающие исполнение принятых им законов. Но он не в состоянии взять на себя данную функцию в полном объеме, учитывая многообразие общественных отношений, нуждающихся в упорядочивающем, то есть постоянном управляющем воздействии. Вообще недопустимо законодателю самому исполнять законы. Поэтому и возникает необходимость в специализированном управленческом звене государственного аппарата, осуществляющем такое воздействие в исполнительно-распорядительном варианте. Значит, исполнение — это, в рассматриваемом аспекте, и есть, по существу, непосредственная государственно-управленческая деятельность, то есть управляющее воздействие и исполнительство полностью совместимы. При этом не имеет принципиального значения, кто является субъектом принятия соответствующего решения — законодательный либо исполнительно-распорядительный орган (исполнение закона либо подзаконного нормативного акта).

Таковы наиболее емкие черты, свойственные государственному управлению как разновидности социального управления.

§ 2. Исполнительная власть: механизм, соотношение с государственным управлением

Государственная власть всегда едина в своих основных проявлениях: *законодательство, исполнительство, правосудие.*

Теория "разделения властей" (условность данной формулы очевидна) исходит из следующих принципиальных позиций. Государственная власть не может принадлежать одному лицу или одному государственному органу, ибо это создает угрозу появления тоталитарного, антидемократического режима. Не может она также ограничиваться лишь законодательством. Соответственно государственная власть должна строиться на определенной функционально-компетенционной специализации, не нарушающей, однако, ее принципиального единства. Это означает, что именно власть в ее государственно-правовом выражении (юридически-властные полномочия) служит единой основой функционирования субъектов, олицетворяющих ту или иную ее ветвь. Все они — ветви единого "дерева". Но раздел властных функций между ними необходим, а потому и появились три ветви государственной власти, отличающиеся определенной степенью самостоятельности. Каждой ветви соответствуют субъекты (органы государственной власти), ее выражающие.

Все это в принципе было характерно и для организации государственно-властного механизма в советский период на основе "разделения труда" внутри него. Не тождественны ли в таком случае "разделение труда" и "разделение властей"? Имеются достаточные основания для положительного ответа на данный вопрос, так как "ветвь" власти и "вид труда" по ее осуществлению связываются с практической деятельностью государственных органов, функционально и компетенционно отличающихся друг от друга. Кроме того, государственная власть рассматривается в обоих случаях как единый механизм с чисто внутренним распределением функций между его элементами (частями, ветвями, видами работ и т. п.). Наконец, в обоих случаях главный акцент делается на соотношении ветвей власти или "видов работ". Налицо, следовательно, отсутствие сущностных различий между "разделением властей" и "разделением труда". Что же в такой ситуации характерно для исполнительной власти?

1. *Исполнительная власть* представляет собой относительно самостоятельную ветвь (вид, разновидность) единой государственной власти РФ, тесно взаимодействующую с законодательной и судебной ее ветвями. Разделение властей нельзя абсолютизировать, доводя дело до признания полной независимости каждой ветви. Все они взаимосвязаны, что, однако, не должно приводить к подмене одной ветви власти другой, к вторжению законодательной власти в сферу исполнительной власти и наоборот.

2. *Исполнительная власть* самостоятельна, но только в функционально-компетенционном смысле. Ее функции связаны с практической реализацией законов в общегосударственном масштабе (исполнительство), для чего используется определенная часть государственно-властных полномочий. Другая часть таких полномочий приходится на долю законодательной и судебной властей. Следовательно, исполнительную власть можно характеризовать в качестве подсистемы в рамках системы единой государственной власти или же ее механизма. Однако необходимо учитывать, что действующим законодательством фиксируются функции и компетенция не самой исполнительной власти как государственно-правового института, а лишь субъектов, реализующих ее на том или ином уровне государственной организации (например, статус федеральных и региональных органов исполнительной власти).

3. *Исполнительная власть* — неперенный атрибут государственно-властного механизма, построенного на началах разделения властей. Она всегда существует *наряду с законодательной и судебной властями*. До принятия Конституции РФ 1993 г. законодательная власть осуществлялась только на федеральном и республиканском уровнях. Разделение властей в буквальном смысле имело известные формальные ограничения. Сейчас таковые отсутствуют, так как все субъекты Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование, включая принятие законов (ст. 76 Конституции РФ). Естественно, что на указанных уровнях осуществляется исполнительная и судебная власть. Там же, где отсутствуют три ветви государственной власти, исполнительная власть в ее государственно-правовом (конституционном) значении не функционирует. Например, ее нет на уровне отдельных государственных предприятий и учреждений, негосударственных формирований.

4. *Исполнительная власть*, как и любое другое проявление властных полномочий, есть способность и возможность оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение, право и возможность подчинять других своей воле. Ее отличительным признаком является то, что власть реализуется в отношении к различным (коллективным или индивидуальным) элементам государственно-организованного общества, то есть в *общегосударственном масштабе* и в качестве *специфической государственной функции, правоприменительного* (правоисполнительного) характера. Данное качество исполнительной власти наиболее существенно, так как раскрывает ее особую государственно-правовую природу, позволяет отграничить исполнительство такого характера от исполнительства (исполнения), присущего любой организованной ячейке человеческого коллектива или общества в качестве средства управления собственными делами (самоорганизация).

5. *Исполнительная власть*, являясь ветвью единой государственной власти, *не может отождествляться с видом государственной деятельности*. Соответствующий вид такой деятельности — не сама власть, а лишь форма ее практической реализации. Следовательно, *исполнительная власть не тождественна исполнительной деятельности*. Власть — сущностное выражение таковой деятельности, ее функциональной направленности и компетенционной определенности, то есть категория *базового* характера. В силу этого исполнительная власть не тождественна и государственному управлению, которое всегда характеризовалось как определенный вид государственно-властной деятельности.

6. *Исполнительная власть*, выражающаяся в особом виде государственной деятельности, по своей сути правоприменительна. Это — ее принципиальное качество и назначение. Однако имеется в виду правоприменение особого рода. Так, судебная власть также является правоприменительной, но применение (исполнение) требований законодательства осуществляется ею преимущественно в *негативных* случаях, то есть когда эти требования нарушаются и возникает необходимость в судебном принуждении либо в судебной правоохране. Для исполнительной же власти характерно в основном правоприменение *позитивного* характера, то есть прямое исполнение требований

законодательства прежде всего в целях нормальной и эффективной работы всех находящихся под ее воздействием объектов экономики, культуры и т. п.

7. *Исполнительная власть* имеет определенное субъектное выражение. Это значит, что она олицетворяется в деятельности специальных субъектов, наделенных исполнительной компетенцией — *органами исполнительной власти*. Естественно, что ими не могут быть ни законодательные, ни судебные органы государственной власти.

Исполнительная власть приобретает динамические качества *через* деятельность этих государственных органов. Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют *единую систему* исполнительной власти в РФ (ст. 77 Конституции РФ). Таковы четко определенные конституционные границы, необходимые для понимания субъектной характеристики исполнительной власти.

8. *Исполнительная власть*, имея субъектное выражение, не может пониматься как система органов государственной власти, призванных осуществлять исполнительную деятельность. Из ст. 77 Конституции РФ вовсе не вытекает вывод о том, что единая система органов исполнительной власти и есть сама исполнительная власть. Она получает свое выражение в их практической деятельности.

9. *Исполнительная власть* в соответствии с Конституцией РФ организуется и осуществляется на началах федерализма. Это означает, что конституционным или законодательным путем проводится разграничение предметов ведения и полномочий (т. е. компетенции) между федеральными исполнительными органами и аналогичными органами субъектов Федерации. Важная роль при этом принадлежит Федеративному договору и иным договорам о разграничении предметов ведения и полномочий (ст. 11 Конституции РФ).

10. *Исполнительная власть* характерна тем, что в непосредственном распоряжении ее субъектов находятся все наиболее существенные атрибуты государственной власти, как-то: финансы; важнейшие средства коммуникации; армия и иные воинские формирования (например, внутренние, железнодорожные войска), милиция, службы внутренней и внешней безопасности и т. п.

Изложенные положения дают необходимую основу для решения вопроса о *соотношении* исполнительной власти и государственного управления.

Право на жизнь имеют обе эти государственно-правовые категории. Государственное управление — реальность, без которой не может работать государственно-властный механизм. По своему назначению оно представляет собой не что иное, как вид *государственной деятельности*, в рамках которого практически реализуется *исполнительная власть*.

Следовательно, государственное управление практически осуществляется и в рамках государственной власти, базирующейся на началах разделения властей. Исполнительная власть как проявление единой государственной власти приобретает реальный характер в деятельности особых звеньев государственного аппарата, в настоящее время именуемых *исполнительными органами*, а по существу являющихся органами государственного управления. Государственное управление, понимаемое как исполнительно-распорядительная деятельность, не противопоставляется реализации исполнительной власти, понимаемой как деятельность субъектов этой ветви власти.

В этом смысле интерес представляет, например, раздел III Лесного кодекса РФ — "Государственное управление в области использования, охраны, защиты ... лесов", в главе 8 которого говорится об "органах исполнительной власти, осуществляющих государственное управление" в регулируемой кодексом области¹.

Следует, однако, иметь в виду, что понятие "государственное управление" — более широкое по сравнению с исполнительной властью. Последняя в известном смысле производна от государственного управления. Она призвана определить объем и характер государственно-властных полномочий, реализуемых в процессе го-

сударственно-управленческой деятельности. С другой стороны, государственное управление — это и есть тот вид деятельности, который направлен на практическую реализацию исполнительной власти. Исполнительная власть по существу составляет содержание деятельности по государственному управлению, выражая прежде всего ее функциональную (исполнительную) направленность.

Соответственно, все субъекты исполнительной власти одновременно являются звеньями *системы государственного управления*. Однако далеко не все такого рода звенья могут быть субъектами исполнительной власти в ее конституционном смысле. В противном случае придется признать в качестве таковых, например, администрацию государственного предприятия или учреждения и т. п., таких звеньев системы государственного управления, которые находятся за пределами действия принципа разделения властей.

1 См. СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 610.

Изложенные позиции нуждаются в определенных уточнениях, суть которых состоит в следующем.

Государственное управление — синоним государственно-управленческой деятельности в широком смысле и форма практической реализации исполнительной власти в ее собственном смысле.

Сфера государственного управления — понятие, границы которого в современных условиях определяются не только практической деятельностью по реализации исполнительной власти, то есть собственно работой субъектов этой ветви государственной власти, но и всеми иными проявлениями государственно-управленческой деятельности (например, деятельность управленческих по своему характеру звеньев, не являющихся непосредственными субъектами исполнительной власти).

Государственно-управленческая деятельность — это функционирование субъектов исполнительной власти и иных звеньев государственного управления по реализации их задач и функций.

Органы государственного управления — субъекты исполнительной власти и иные звенья, осуществляющие в том или ином объеме государственно-управленческую деятельность.

Исполнительные органы — собирательный термин, который может быть использован для обозначения всех субъектов государственно-управленческой деятельности, включая субъекты исполнительной власти, а также органы управления, действующие за пределами практической реализации исполнительной власти (например, исполнительные органы системы местного самоуправления, органы управления предприятий, учреждений, общественных объединений, коммерческих структур). При этом налицо тождественность понятий "субъект исполнительной власти" и "орган исполнительной власти".

Исполнительная власть в ее государственно-управленческом понимании в известной мере "отказывается" от функций непосредственного управления (прежде всего экономикой, социально-культурной сферой), столь характерного для условий безраздельного господства государственной собственности, то есть почти полного обобществления всех сфер жизни. На этой основе проявляется тенденция становления системы *государственного регулирования*. Если государственное управление всегда исходило из необходимости постоянного и непосредственного (прямого) вмешательства аппарата управления в жизнь объектов, то сейчас главные ориентиры управляющего воздействия связываются с самостоятельностью тех или иных структур, с их известным обособлением. Об этом, в частности, свидетельствует проводимый курс на реальное обеспечение их оперативной хозяйственной самостоятельности на региональном и местном уровнях, на концентрацию внимания федеральных центров исполнительной власти на выработке экономической политики и установлении организационно-правовых

основ зарождающегося рынка, на стимулирование предпринимательства и т. п. Все это потребовало решительного пересмотра тех начал, которые отождествлялись с так называемой "административно-командной системой".

Однако между государственным управлением и государственным регулированием нет принципиальных различий по целевому назначению. Мало того, по своей сути *регулирование* — непрменный элемент государственно-управленческой деятельности, одна из ее функций. В самом обыденном смысле регулирование выражается в подчинении определенному *порядку*, в *упорядочении* тех или иных действий. Налицо полное совпадение признаков регулирования и управления. Фактически речь может идти о различном (большем или меньшем) удельном весе участия государства в экономических и иных процессах: либо оно непосредственно управляет объектами, либо выступает в роли регулятора наиболее важных в общественном смысле управленческих связей. Тем не менее все это в значительной степени условно, ибо, управляя, государство регулирует, а регулируя — управляет. С определенной долей условности можно утверждать, что *государственное управление* традиционно связывается с наличием у его субъектов подчиненных объектов, а *государственное регулирование* — с воздействием преимущественно на организационно неподчиненные объекты. Но и в том, и в другом случае налицо наиболее обобщенные варианты практической реализации исполнительной власти.

По существу государственное управление — понятие более широкое по сравнению с государственным регулированием. С другой стороны, государственное регулирование в значительной мере связано с использованием косвенных средств управляющего воздействия, то есть налоговых, льготных и т. п., обобщенно характеризующихся в качестве *экономических* методов управления.

В настоящее время центральное место в государственно-управленческой деятельности занимают:

а) разработка и реализация политики, выражающейся в государственных программах общефедерального и регионального масштабов (например, приватизации, демонополизации, инвестиционная, жилищная, энергетическая и т. п.);

б) установление и эффективное проведение в жизнь правовых и организационных основ хозяйственной жизни (например, государственное стимулирование предпринимательства, обеспечение равноправия всех форм собственности, защита прав собственника, охрана прав потребителей, пресечение монополизма и недобросовестной конкуренции и т. п.);

в) управление предприятиями и учреждениями государственного сектора;

г) регулирование функционирования различных объектов негосударственного сектора;

д) координация функционирования национализированного и денационализированного секторов хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства;

е) обеспечение реализации прав (включая их охрану) и обязанностей физических и юридических лиц в сфере государственного управления;

ж) осуществление государственного контроля и надзора за работой управляемой и регулируемой сфер.

По существу это — *основные функции* исполнительной власти, то есть ведущие направления государственно-управленческой деятельности. В них находит свое прямое выражение *приоритет публичных интересов* в сфере государственного управления.

Глава 2 ПРЕДМЕТ И МЕТОД АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

§ 1. Общественные отношения, регулируемые административным правом

Административное право представляет собой отрасль правовой системы РФ, которая призвана регулировать общественные отношения, непосредственно связанные с *государственно-управленческой* деятельностью, а потому обобщенно и называются *управленческими*. Такого рода отношения, многообразные по своему характеру, и составляют предмет административного права.

Следовательно, не все общественные отношения, по своей природе являющиеся управленческими, могут быть отнесены к предмету административного права. В частности, это отношения, возникающие в связи с функционированием негосударственных формирований (общественные объединения, коммерческие структуры и т. п.).

В них преобладают воля и интересы членов данных объединений, выражаемые не в юридических нормах (например, в уставных нормах). Но это не означает, что административное право безразлично к организации и деятельности негосударственных формирований. Его нормы оказывают определенное регулирующее воздействие на них в тех случаях, когда это прямо предусматривается действующим законодательством.

При этом достигается цель "подчинения" деятельности такого рода формирований требованиям общего правового режима в сфере государственного управления, обеспечения законности их задач и функций. Эта цель достигается установлением обязательной их государственной регистрации, регламентацией их взаимоотношений с субъектами исполнительной власти, осуществлением государственного контроля и надзора за соответствием их деятельности требованиям закона, административно-правовых норм и т. п. В отдельных случаях административное право регламентирует и некоторые стороны внутренней жизни негосударственных формирований (например, применительно к трудовым коллективам), а также может предоставлять им возможность использовать за пределами их внутренней организации определенную долю полномочий *внешне-властного* характера, в принципе не свойственных им в силу их общественной, а не государственной (публично-правовой) природы.

Тем не менее, главное, что характерно для регулятивной роли административного права и в чем в наибольшей степени проявляются его особенности — это функционирование системы исполнительной власти. Соответственно административное право фактически выступает в качестве *юридической формы* реализации задач, функций, методов и полномочий, возлагаемых Конституцией и действующим законодательством РФ на субъектов исполнительной власти, функционирующих в рамках разделения властей. Поэтому административное право отчетливо выражает все особенности, присущие государственно-управленческой деятельности, являясь по своему юридическому назначению *управленческим* правом (или — правом управления). Закрепляя соответствующие правила поведения в сфере государственного управления, оно придает управленческим общественным отношениям характер правоотношений.

Для правильного понимания предмета административного права необходимо учитывать ряд важных обстоятельств, совокупность которых проливает свет на его реальное место в российской правовой системе, на его служебную роль.

Во-первых, свое регулятивное воздействие административное право оказывает на управленческие общественные отношения, придавая им тем самым упорядоченный, то есть соответствующий интересам государства и общества, характер. В центре его внимания находятся те виды такого рода отношений, которые **непосредственно возникают в связи с практическим выполнением задач и функций государственно-управленческой деятельности**. В них *субъект исполнительной власти* проявляет себя функционально и компетенционно именно в качестве такового. Его функционирование есть прямое выражение механизма (системы) исполнительной ветви единой государственной власти.

Данную область общественных отношений традиционно называют *сферой*

государственного управления, в рамках которой субъекты исполнительной власти повседневно руководят хозяйственными, социально-культурными и административно-политическими процессами свойственными для них средствами (методами). Границы сферы государственного управления, в которой возникают общественные отношения, регулируемые административным правом, определяются прежде всего наличием *специальных субъектов* — органов исполнительной власти (исполнительных органов).

Данное условие имеет существенное значение, так как далеко не всякое общественное отношение в сфере практической деятельности различных субъектов исполнительной власти и даже с их участием может быть бесспорно отнесено к числу управленческих, составляющих предмет административного права. Иначе говоря, не все управленческое тождественно административно-правовому.

Субъекты исполнительной власти могут совершать и такие действия, которые в соответствии с нормами российского законодательства регламентируются не административным, а другими отраслями права (например, заключение гражданско-правовых сделок). Фактически в сфере государственного управления могут действовать нормы гражданского, трудового, финансового, земельного и других отраслей права, причем ими регулируются лишь отдельные стороны деятельности исполнительных органов¹. Значит, наличие субъекта исполнительной власти в данном общественном отношении не всегда достаточно для того, чтобы квалифицировать его в качестве управленческого и, следовательно, нуждающегося в административно-правовом оформлении. Например, конституционные нормы регламентируют основы взаимоотношений Правительства РФ — высшего звена системы органов исполнительной власти страны — с Государственной Думой, то есть с органом законодательной власти. Субъект исполнительной власти налицо, однако отношения такого рода являются государственно-правовыми, а не управленческими, хотя с внешней стороны они могут восприниматься в качестве таковых, и регулируются они нормами конституционного права.

¹ См., например, ст. 3, 8, 13, 51 ГК РФ.

Во-вторых, административное право регулирует те отношения с участием соответствующих субъектов исполнительной власти, которые складываются **по поводу осуществления ими возложенных именно на них управленческих функций**. Имеется в виду практическая реализация принадлежащих им юридически-властных полномочий. Без таковых исполнительный орган не может выступать в роли субъекта исполнительной власти, осуществлять управленческие функции. Управленческие отношения представляют собой "поле" применения полномочий и осуществления функций именно субъектов исполнительной власти. Иначе само государственное управление и, соответственно, административное право, юридически его "обслуживающее", становятся беспредметными.

В-третьих, следует особо подчеркнуть, что **управленческими по своей сути могут быть общественные отношения, входящие в предмет трудового, финансового и даже гражданского права**, что, однако, не исключает их из механизма административно-правового регулирования.

Вряд ли в силу этого можно утверждать, что административное право регулирует все управленческие отношения, за исключением тех, которые закреплены за другими отраслями права. Последняя оговорка аргументируется, в частности, тем, что, якобы, управленческая деятельность администрации предприятий регулируется трудовым правом, а управленческая деятельность, связанная с финансами, — финансовым правом. Но это далеко не так, а, скорее, наоборот: если имеет место реализация юридически-властных полномочий исполнительного характера, административное право не может быть "вытеснено" нормами сопредельных правовых отраслей. Поскольку субъекты исполнительной власти (исполнительные органы) в соответствии с российским законодательством функционируют в качестве обязательной стороны в различного рода общественных отношениях имущественного, финансового, природоохранного,

предпринимательского и прочего характера, постольку и в названных сферах возникают управленческие отношения, составляющие предмет административного права.

Управленческие отношения, регулируемые административным правом, многообразны. Так, в зависимости от *особенностей их участников* выделяются следующие наиболее типичные их виды:

а) между соподчиненными субъектами исполнительной власти, находящимися на различном организационно-правовом уровне (например, вышестоящие и нижестоящие органы);

б) между несоподчиненными субъектами исполнительной власти, находящимися на одинаковом организационно-правовом уровне (например, два министерства, администрация двух областей);

в) между субъектами исполнительной власти и находящимися в их организационном подчинении (ведении) государственными объединениями (корпорации, концерны и пр.), предприятиями и учреждениями;

г) между субъектами исполнительной власти и исполнительными органами системы местного самоуправления;

д) между субъектами исполнительной власти и негосударственными хозяйственными и социально-культурными объединениями, предприятиями и учреждениями (коммерческие структуры и т. п.);

е) между субъектами исполнительной власти и общественными объединениями;

ж) между субъектами исполнительной власти и гражданами.

Во всех названных видах управленческих отношений непременно участвует тот или иной исполнительный орган. Без него управленческие отношения в административно-правовом смысле возникать не могут, ибо только он в состоянии в юридической форме выразить волю и интересы государства, практически реализовывать в исполнительном варианте государственную власть. Поэтому такого рода отношения не могут возникать между гражданами, между общественными объединениями и внутри них. Отношения между коммерческими структурами, основанные на договорных началах, регламентируются не административным, а гражданским правом, так как они связаны не с управленческой, а с хозяйственной (имущественной) деятельностью.

В современных условиях управленческие отношения в административно-правовом аспекте могут быть классифицированы также с учетом *государственного устройства* Российской Федерации. Основой в данном случае служат Федеративный договор и его ведущие позиции, закрепленные Конституцией Российской Федерации (ст. 5, 71—72). По этому критерию можно выделить следующие основные управленческие отношения:

а) между органами федеральной исполнительной власти и исполнительными органами субъектов Федерации, то есть республик, краев, областей, автономных областей, округов, городов федерального значения. Это, например, отношения между Правительством РФ и правительствами республик, администрацией краев, областей и т. п.;

б) между органами исполнительной власти различных однопорядковых субъектов Федерации (например, между правительствами двух республик, администрациями двух областей и т. п.);

в) между органами исполнительной власти разноуровневых субъектов Федерации (например, между администрациями края и входящего в его состав автономного округа).

Управленческие отношения можно классифицировать также в зависимости от *конкретных целей* их возникновения и, соответственно, административно-правового регулирования. По этому критерию выделяются две группы таких отношений:

а) *внутренние или* внутриорганизационные, внутрисистемные. Это отношения, связанные с формированием управленческих структур, определением основ взаимодействия между ними и их подразделениями, с распределением обязанностей, прав и ответственности между работниками аппарата органа управления и т. п. Такого рода

управленческие отношения выражают интересы самоорганизации всей системы исполнительной власти сверху донизу, а также каждого ее звена. Сторонами в них выступают соподчиненные исполнительные органы, их структурные подразделения, а также должностные лица;

б) *внешние* — отношения, связанные с непосредственным *воздействием* на объекты, не входящие в систему (механизм) исполнительной власти (например, на граждан, на общественные объединения, коммерческие структуры, включая частные). В принципе это и отношения по управлению государственными предприятиями и учреждениями, так как они не являются субъектами исполнительной власти.

Изложенные позиции, относящиеся к общей характеристике управленческих отношений, составляющих предмет административного права, нуждаются в некоторых дополнениях.

Во-первых, в специально предусмотренных действующим законодательством РФ или подзаконными административно-правовыми нормами случаях в управленческих отношениях, регулируемых административным правом, субъект исполнительной власти может отсутствовать. Но он в подобной ситуации обязательно заменяется равнозначной по юридическому смыслу стороной, которая наделена необходимым объемом юридически-властных полномочий. Эта сторона получает тем самым возможность выступать уже и от имени государства.

Так, органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (ст. 132 Конституции РФ).

Во-вторых, особо следует выделить управленческие отношения, которые возможны между различными звеньями системы исполнительной власти, с одной стороны, и исполнительными органами (администрацией) системы местного самоуправления, с другой. В соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12). Однако эти органы не могут быть исключены из числа возможных участников управленческих отношений, регулируемых административным правом¹.

В-третьих, управленческая деятельность имеет место не только в сфере государственного управления и внутренней жизни негосударственных формирований. Практически ее отдельные проявления можно обнаружить и в процессе функционирования органов законодательной (представительной) и судебной власти, а также органов прокуратуры. Например, в процессе руководства их рабочим аппаратом, его деятельности и т. д.

¹ Например, в соответствии с Федеральным законом от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления" с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 7 июля 2000 г., высшее должностное лицо субъекта РФ может в установленных случаях отрешить главу муниципального образования от должности.

Подобного рода внутриорганизационные отношения также регулируются нормами административного права. Кроме того, суды (судьи) часто реализуют юридически-властные полномочия, характерные для исполнительных органов (например, при наложении административных взысканий, рассмотрении и разрешении жалоб граждан на неправомерные действия органов управления и должностных лиц). Естественно, что такого рода их действия и возникающие при этом отношения прямо "вписываются" в предмет административного права.

Следовательно, предмет административного права достаточно разнообразен, но в принципе охватывает однотипные общественные отношения, управленческие по своей природе, а именно:

а) управленческие отношения, в рамках которых непосредственно реализуются задачи, функции и полномочия исполнительной власти;

б) управленческие отношения внутриорганизационного характера, возникающие в процессе деятельности субъектов законодательной (представительной) и судебной

власти, а также органов прокуратуры;

в) управленческие отношения, возникающие с участием субъектов местного самоуправления;

г) отдельные управленческие отношения организационного характера, возникающие в сфере "внутренней" жизни общественных объединений и других негосударственных формирований, а также в связи с осуществлением общественными объединениями внешне властных функций и полномочий.

Административное право в рамках своего предмета создает определенный правовой режим организации и деятельности прежде всего субъектов исполнительной власти в полном соответствии с их конституционным назначением, а также поведения всех иных участников регулируемых управленческих отношений. В этом заключается основное проявление служебной роли данной отрасли российского права, его регулятивная функция.

Таким образом, *административное право — отрасль российской правовой системы, представляющая собой совокупность правовых норм, предназначенных для регулирования общественных отношений, возникающих в связи и по поводу практической реализации исполнительной власти* (в более широком понимании — в процессе осуществления государственно-управленческой деятельности).

§ 2. Метод административного права

Проблема методов правового регулирования достаточно дискуссионна. До сих пор обнаруживаются два принципиально различных подхода к пониманию их содержания: либо каждая правовая отрасль помимо предмета имеет и свой собственный метод, либо все отрасли права используют в регулятивных целях единые правовые средства, заложенные в самой природе права. Предпочтительной представляется вторая позиция.

Действительно, любая отрасль российского права использует в качестве средств правового регулирования следующие три юридические возможности: *предписание, запрет, дозволение*. Они в своей совокупности и составляют содержание средств правового воздействия на общественные отношения. Различия между отраслями права, помимо предмета, возможно провести по степени или удельному весу практического использования того или иного средства. Так, для уголовного права наиболее характерны запреты; для гражданского — дозволения и т. п. Но это вовсе не означает, что указанными отраслями не используются, хотя и в меньшем объеме, другие правовые средства. Запреты и предписания содержатся и в действующем гражданском законодательстве, равно как дозволения можно обнаружить в уголовном законодательстве и т. п.

Что представляют собой правовые средства регулирования общественных отношений? *Предписания* — возложение прямой юридической обязанности совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой. *Запреты* — фактически также предписания, но иного характера, а именно: возложение прямой юридической обязанности не совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой. *Дозволения* — юридическое разрешение совершать в условиях, предусмотренных правовой нормой, те или иные действия, либо воздержаться от их совершения по своему усмотрению.

Подобная характеристика указанных правовых средств подтверждает вывод о том, что они едины для всех отраслей права. Используются же они с учетом особенностей предмета данной отрасли, то есть регулируемых общественных отношений. Это и является отправным моментом для понимания сути административно-правового регулирования, его специфических особенностей. Они определяются сущностью исполнительной власти, реализуемой в процессе юридически-властной деятельности особого вида государственных органов. Соответственно, административно-правовое регулирование, его механизм

есть форма юридического опосредования отношений, в которых одна сторона выступает в роли управляющего, а другая — управляемого. Такого рода отношения всегда предполагают известное подчинение воли управляемых единой управляющей воле, выразителем которой является тот или иной субъект исполнительной власти. Следовательно, административно-правовое регулирование рассчитано преимущественно на такие общественные отношения, в которых *исключается юридическое равенство* их участников.

Но есть и такие общественные отношения, для которых характерно *равенство сторон*. Классическим примером являются отношения, регулируемые нормами гражданского права. На этой основе стало почти традиционным противопоставление двух методов правового регулирования: *гражданско-правового* и *административно-правового*. Первый из них рассчитан на отношения, в которых их участники равноправны, а второй — на отношения с участием неравноправных сторон. Считалось, что эти два метода собирательно выражают признаки, характерные для регулируемых различными отраслями права общественных отношений: для одних отраслей наиболее приемлемы черты, свойственные гражданско-правовому методу, для других — административно-правовому. Такой вариант решения проблемы методов правового регулирования по существу также не признавал средства правового регулирования едиными. В силу этого любого рода попытки сконструировать особые черты, свойственные, например, для регулирования исключительно земельных, финансовых, уголовных и прочих отношений, неизбежно приводили к признанию наличия одного из двух методов. Налицо — отчетливо выраженная условность выделения двух, якобы, универсальных методов. Действительно, даже в отношениях, регулируемых гражданским правом, нередко отсутствует равенство сторон (например, обязательства из причинения вреда).

При характеристике так называемого административно-правового метода регулирования не всегда учитывалось, что "административное" означает, как правило, "внесудебное". Однако гражданско-правовые споры (включая имущественные) далеко не всегда требуют судебного рассмотрения и разрешения. Тем самым условность, присущая делению методов правового регулирования только на гражданско-правовые и административно-правовые, усиливается в еще большей степени.

В качестве своеобразной реакции на складывающуюся, далеко не бесспорную, ситуацию был сформулирован вывод о наличии третьего вида методов правового регулирования, а именно — уголовно-правового, использующего, якобы, средства исключительно запретительного характера. Если это действительно так, то следует признать, что многие управленческие и имущественные (гражданские) отношения регулируются уголовно-правовым методом, что алогично.

Изложенные соображения, однако, вовсе не исключают любую возможность выделения правовых средств, характерных для каждой из существующих отраслей права. Но это означает лишь то, что правовые отрасли используют в своих регулятивных целях с учетом особенностей регулируемых общественных отношений (предмет) *единые* правовые средства (метод) в их различном сочетании. Указанные средства рассчитаны на общественные отношения, участники которых либо находятся на одном правовом уровне, то есть равноправны, либо они неравноправны, то есть юридически выраженная воля одной стороны имеет определенный приоритет в сравнении с юридической волей другой стороны. Это и является определяющим при характеристике методов правового регулирования, ибо элементы равенства или неравенства сторон могут быть обнаружены в отношениях, регулируемых любой отраслью права, включая и те, которые подвержены административно-правовому регулированию. В частности, об этом свидетельствует то, что в сфере государственного управления имеют место так называемые горизонтальные отношения, исключающие неравенство их участников (см. подробнее гл. 4).

Следовательно, вполне обоснован подход к проблеме методов правового регулирования с позиций, учитывающих, во-первых, принципиальное единство используемых в этих целях правовых средств, и, во-вторых, специфику регулируемых

общественных отношений.

На подобной основе представляется возможным оттенить особенности административно-правового регулирования управленческих общественных отношений, вытекающие из сущности государственно-управленческой деятельности и предмета административного права.

Во-первых, вообще для механизма административно-правового регулирования наиболее характерны правовые средства распорядительного типа, то есть *предписания*. Свое непосредственное выражение они находят в том, что одной стороне регулируемых отношений предоставлен определенный объем *юридически-властных полномочий*, адресуемых другой стороне. Последняя обязана подчиниться предписаниям, исходящим от носителя распорядительных прав. Такого рода полномочия не могут находиться в распоряжении обеих сторон; иное превратило бы их в равноправных субъектов.

Во-вторых, административно-правовое регулирование предполагает *односторонность* волеизъявлений одного из участников отношения. Это волеизъявление юридически властно, а потому ему принадлежит решающее значение. Следовательно, волеизъявление одной стороны не равнозначно волеизъявлению другой. Объясняется это прежде всего тем, что юридически-властные предписания отнесены к компетенции соответствующих субъектов исполнительной власти.

В-третьих, в конкретных управленческих отношениях, регулируемых административным правом, наиболее типичное выражение находит следующая взаимосвязь между управляющими и управляемыми: либо у управляющей стороны есть такие юридически-властные полномочия, каковыми не обладает управляемая сторона (например, гражданин), либо объем таких полномочий у управляющей стороны больше, чем у управляемой (например, у нижестоящего органа исполнительной власти). Следовательно, складывается такой механизм правового регулирования, который не является результатом взаимного (т. е. договорного) волеизъявления управляющих и управляемых. Данная особенность, в частности, свидетельствует о том, что административно-правовое регулирование исходит из наличия официальной государственной *инстанции*, полномочной *решить* в одностороннем порядке, но в соответствии с требованиями законов и административно-правовых норм, возникающие в рамках регулируемых управленческих отношений вопросы, *независимо* от того, по чьей инициативе они возникают.

В-четвертых, все названные черты, характеризующие метод административного права, проявляются и в тех случаях, когда административно-правовыми средствами регулируются отношения *имущественного* характера. Так, *антимонопольные органы* могут ограничивать и пресекать монополистическую деятельность на товарных рынках, давать хозяйствующим субъектам обязательные предписания об устранении нарушений антимонопольного законодательства и т. д.

Министерство имущественных отношений РФ распоряжается объектами федеральной собственности; принимает решения о приватизации находящихся в федеральной собственности государственных предприятий; передает объекты федеральной собственности Российскому фонду федерального имущества для продажи и т. п.¹

Федеральные органы исполнительной власти также решают вопросы передачи государственных предприятий и хозяйственных организаций, находящихся в федеральной собственности, в государственную собственность субъектов РФ; о продаже на аукционе имущества ликвидируемых и ликвидированных предприятий² и т. п.

Гражданский кодекс РФ также признает, что имущественные отношения могут основываться на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, то есть что они могут быть административными (ч. 3 ст. 2).

В-пятых, властность и односторонность, как наиболее существенные признаки административно-правового регулирования, не исключают использования в необходимых

случаях дозвоительных средств, в результате которых могут возникать управленческие отношения *равенства* участников регулируемых управленческих отношений, то есть их волеизъявлений. Но использование дозволений также предписывается административно-правовыми нормами (например, в виде соответствующих разрешений).

1 См. СЗ РФ. 1995. № 55. Ст. 4930.

¹ СЗ РФ. 1995. № 45. Ст. 4355, 4356; № 50. Ст. 4906; № 22. Ст. 2059.

Таким образом, суть методов административно-правового регулирования управленческих общественных отношений может быть сведена к следующему:

а) *установление определенного порядка действий* — предписание к действию в соответствующих условиях и надлежащим образом, предусмотренным данной административно-правовой нормой. Несоблюдение такого порядка не влечет за собой юридических последствий, на достижение которых ориентирует норма. Так, КоАП установлено, что административные взыскания могут быть наложены (должны быть наложены) не позднее двух месяцев со дня совершения проступка. Превышение этого срока не позволяет применять к виновному меры административной ответственности (ст. 38);

б) *запрещение определенных действий* под страхом применения соответствующих юридических средств воздействия (например, дисциплинарной или административной ответственности). Так, запрещено направление жалоб граждан на рассмотрение тем должностным лицам, чьи действия являются предметом жалобы; виновные должностные лица несут за нарушение данного запрета дисциплинарную ответственность;

в) *предоставление возможности выбора* одного из вариантов должного поведения, предусмотренных административно-правовой нормой. Как правило, данный метод рассчитан на регулирование поведения должностных лиц, причем последние не вправе уклоняться от такого выбора. Это — "жесткий" вариант дозволения, дающий возможность проявления самостоятельности при решении, например, вопроса о применении к лицу, совершившему административное правонарушение, той или иной меры административного воздействия (взыскания) либо освобождения его от ответственности;

г) *предоставление возможности действовать* (или не действовать) *по своему усмотрению*, то есть совершать либо не совершать предусмотренные административно-правовой нормой действия в определенных ею условиях. Как правило, это имеет место при реализации субъективных прав. Например, гражданин сам решает вопрос, нужно ли обжаловать действия должностного лица, которые он оценивает как противоправные. Это — "мягкий" вариант дозволения. В связи с этим надо подчеркнуть, что фактически дозвоительные варианты управляющего воздействия обладают всеми чертами официального *разрешения* на совершение определенных действий. Разрешительный метод является наиболее перспективным.

Таковы отличительные особенности административно-правового регулирования управленческих общественных отношений, нередко характеризующиеся в качестве *властеотношений*. За подобным их обозначением скрыто то, что во всех вариантах регулирующего воздействия административное право проявляет себя властно, независимо от конкретной формы выражения властности (предписание, запрет, дозволение или разрешение). Однако властеотношения в таком понимании вовсе не являются прерогативой административно-правового регулирования. Элементы властеотношений (в изложенном смысле) нетрудно обнаружить в механизме правового регулирования, используемом и иными отраслями российского права (например, финансового, земельного, уголовного и т. п.), что служит еще одним свидетельством реальности подхода к проблеме методов правового регулирования как к единой юридической категории.

§ 3. Место административного права в правовой системе

Административное право, сохраняя свою "самобытность", выраженную в его предмете и методе, тесно взаимодействует с другими отраслями российского права.

Характеризуя это взаимодействие, необходимо иметь в виду, что административное право охватывает своим регулятивным воздействием широкие области государственной и общественной жизни, что предопределяется многообразием практического проявления действующего в РФ механизма исполнительной власти.

На содержание административного права существенное влияние оказывают те процессы, которые происходят сейчас в России прежде всего в экономической области, что неизбежно сказывается и на характере административно-правового регулирования. Однако, как очень метко отметил французский административист Г. Брэбан, нет таких секторов общественной жизни, которые выпадали бы целиком из-под сферы "административно-правового контроля". И далее: "...административное право есть право живое, глубоко укоренившееся в обществе, вошедшее в быт и сознание современного человека"¹.

¹ Брэбан Г. Французское административное право. М., 1988. С. 21.

Мнение западного ученого в принципе справедливо и для наших условий. Служебная роль административного права — юридического "спутника" исполнительной власти — сохраняется в период реформации государственных институтов. Что же касается масштабности действия его норм, то пока нет достаточных оснований, чтобы утверждать очевидность ее сокращения. Наоборот, в так называемый переходный период массив подзаконных административно-правовых норм имел тенденцию к своему расширению. Особенно это было заметно в условиях, когда Президент РФ являлся главой исполнительной власти. Совокупность норм административного права различного уровня (федеральный, республиканский, региональный, ведомственный и т. п.) достаточно велика и многообразна, несмотря на частое внесение в нее определенных корректировок (отмена нормативных актов, их изменений и т. п.). В то же время нельзя игнорировать тот факт, что резкое сокращение государственного сектора (особенно в области экономики) за счет приватизации и акционирования различных объектов, влекущее за собой их "выход" из-под прямого управляющего воздействия со стороны субъектов исполнительной власти, вовсе не означает отказ от административно-правового регулирования управленческих общественных отношений вообще. С большой долей достоверности можно утверждать, что в условиях развития рыночных отношений соответствующим образом меняются формы и методы осуществления исполнительной власти под прямым влиянием изменений в юридическом статусе различных объектов, ранее находившихся в организационном подчинении многочисленных органов государственного управления отраслевого, межотраслевого, территориального и иного характера. Такого рода изменения затрагивают прежде всего содержание административного права, не лишая его роли одного из необходимых и в новых условиях юридических регуляторов общественных отношений. В качестве такого рода процессов можно назвать, например: сокращение масштабности централизованного (общефедерального) административно-правового регулирования, отнесенного к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации; существенное возрастание роли региональных регуляторов; усиление значимости норм-программ и рекомендательных норм, равно как и административно-правовых дозволений; выход на приоритетные позиции управленческой деятельности контрольно-надзорного и правоохранительного характера; обеспечение реальной, а не декларативной самостоятельности (начал самоорганизации) на всех уровнях государственной организации и т. п.

Служебная роль административного права в современных условиях определяется также и другими существенными обстоятельствами, вытекающими непосредственно из его природы. Так, в связи с актуальностью проблемы *правоохраны* как неперемennого элемента правового государства административное право в отличие от многих других правовых отраслей имеет и укрепляет свои собственные юридические средства защиты от посягательств на правовой режим в сфере функционирования механизма исполнительной власти. Невыполнение или недобросовестное выполнение требований административно-

правовых норм влечет за собой приведение в действие предупредительных, пресекательных и карательных средств административно-принудительного характера. Среди них особая роль отводится институту *административной ответственности*, а также административному процессу. Важнейшее значение при этом имеет то, что с помощью административной ответственности все в большей мере осуществляется защита не только управленческих общественных отношений, но и многих других (финансовых, трудовых, природоохранных и т. п.).

Во многих случаях административное право не только защищает иные общественные отношения, но и может выступать в роли их регулятора. Так, действующее российское законодательство использует нормы административного права для обеспечения должной урегулированности налоговых, земельных, трудовых и других отношений. Ими, например, определяются: порядок взимания налогов и сборов, государственный контроль за соблюдением налогового законодательства; основные организационные начала предпринимательской деятельности; порядок возникновения и прекращения государственно-служебных отношений; многие стороны компетенции различных надзорных органов, действующих в рамках предмета иных отраслей права (природоохранные инспекции) и т. п.

Изложенные ранее особенности административно-правового регулирования во многом предопределены *ассимиляцией* действующей в Российской Федерации правовой системы, в результате чего наблюдается "перекрещивающееся" взаимодействие отраслей права. Особенно это характерно для так называемых "новых" правовых отраслей типа коммерческого, предпринимательского, природоохранного, банковского права и пр. Следует, однако, при этом иметь в виду, что реально это не отрасли права, а отрасли законодательства. На подобной основе конструировать систему правовых отраслей не представляется возможным. В противном случае мы будем иметь неограниченное число таковых, причем их существование будет определяться не объективными, а чисто субъективными факторами. Кроме того, в "чистом" виде практически не существует ни одна отрасль права. В каждой из них правовую базу составляют, как правило, нормы различного отраслевого профиля с преобладанием удельного веса "собственных" норм, то есть полностью соответствующих предмету данной отрасли.

Наиболее самостоятельны такие правовые отрасли, как гражданское, уголовное, международное, конституционное право. В иных случаях всегда легко обнаружить взаимодействие норм различных отраслей права и законодательства. Например, в земельном или финансовом праве ярко проявляется тесное взаимодействие гражданско-правовых, административно-правовых и уголовно-правовых норм.

Следствием данной особенности действующей правовой системы является "проникновение" административного права в сферу регулятивного функционирования иных правовых отраслей. В основе подобного явления — фактическое наличие управленческих по своей природе отношений в сферах, относящихся в соответствии с предметом той или иной отрасли права к ее регулятивному воздействию. Поэтому даже в гражданском законодательстве имеется пусть небольшое, но определенное число административно-правовых по своей сути норм.

Административное право с учетом специфических особенностей государственно-управленческой деятельности как правовой формы реализации исполнительной власти охватывает своим регулятивным воздействием чрезвычайно широкий круг общественных отношений управленческого типа. Тем самым отчетливо проявляется многообразие административно-правового регулирования. Например, финансовое право регулирует строго ограниченные рамками его предмета общественные отношения. Административное право таких строгих границ не имеет. Соответственно трудно найти какой-либо специальный вопрос, который можно было бы назвать чисто административно-правовым, то есть не затрагивающим интересы иных правовых отраслей. Фактически нас "окружают" со всех сторон нормы прежде всего

административного права. Как ни парадоксален с внешней стороны подобный вывод, он имеет под собой прочные основания. Если, например, говорить в этом плане о гражданине, то наиболее широки и многообразны его административная право- и дееспособность: рождение, обучение, практическая работа, взаимоотношения с социальными, коммунальными, медицинскими, транспортными, правоохранительными и т. п. службами — все это неизбежно испытывает на себе соответствующее регулятивное воздействие административного права. Конечно, это не исключает такое же воздействие на поведение граждан и со стороны других отраслей права. Однако они строго ориентированы (например, гражданско-правовая сделка, налоговые обязанности и права и т. п.), что в целом не является отличительным признаком административного права.

Сфера государственного управления не изолирована от действия норм других отраслей права, которыми регулируются возникающие в ней общественные отношения, не охватываемые предметом административного права. Так возникает взаимодействие различных правовых отраслей.

Наиболее тесно административное право взаимодействует с *конституционным* (государственным) правом. Будучи ведущей отраслью российского права, конституционное право закрепляет основные принципы организации и функционирования исполнительной власти, место ее субъектов в государственном механизме, правовые основы их формирования, их взаимоотношений с субъектами других ветвей единой государственной власти (ст. 10, 11, 71—72, 77, 83—88, 102—103, 110—117, 125 Конституции РФ); права и свободы человека и гражданина, значительная часть которых практически реализуется в сфере государственного управления (ст. 85, 103, 111, 117) и т. п. Многие стороны организации и деятельности механизма исполнительной власти определяются федеральными и иными законодательными нормами. Административное право берет исходные начала в нормах конституционного права, детализирует и конкретизирует их, определяя при этом правовой механизм реализации прав и свобод граждан, компетенции различных звеньев системы исполнительной власти; административно-правовой статус конкретных участников управленческих общественных отношений и административно-правовые средства его защиты; формы и методы государственно-управленческой деятельности, основы ее отраслевой и межотраслевой, региональной и местной организации и т. п.

Гражданское и административное право регулируют нередко с внешней стороны сходные общественные отношения имущественного характера, ориентируясь на преобладающее значение тех или иных элементов метода правового регулирования (на началах договора либо административного предписания). Аналогично решается вопрос о соотношении трудового и административного права. Наиболее сложно проведение граней между, например, административным правом и такими отраслями, как *финансовое, земельное право*. Механизм их соотношения таков, что фактически значительная часть отношений, отнесенных к предмету названных отраслей, регулируется нормами административного права и свойственными ему правовыми средствами.

Границы действия норм *уголовного* и административного права определяются характером и направленностью соответствующих запретов.

Административное право РФ, занимая определенное и значительное место в ее правовой системе, вместе с тем имеет и свою внутреннюю структуру или систему. Традиционно, то есть так, как это принято при построении многих правовых отраслей, административное право подразделялось на две части: *общую* и *особенную*. По существу подобное его построение сохраняется и сейчас. Однако имеет место известная модернизация, имеющая перспективное значение. Так, в настоящем учебнике бывшая Общая часть представлена в качестве основных методологических позиций, позволяющих проникнуть в суть данной отрасли российского права. Соответственно эта часть названа — *"Сущность и основные институты административного права"*. Тем самым чисто юридические положения сочетаются с необходимыми теоретическими обоснованиями.

Бывшая Особенная часть представлена как *"Административно-правовая организация управления экономикой, социально-культурной и административно-политической сферами"*. В ней дается юридический анализ конкретных и разнообразных проявлений административно-правового регулирования в различных сферах общественной жизни.

В перспективе предусматривается выделение еще одной части, а именно — *"Административно-процессуального права"*, место которой — между двумя нынешними частями. Пока данная весьма важная проблематика отражена в рамках характеристики одного из основных институтов административного права, то есть в первой части, и еще нет прочных оснований для того, чтобы, опираясь на качественный нормативный материал, выделить эту часть в самостоятельную.

§ 4. Понятие и система субъектов административного права

Под *субъектом* административного права понимается лицо или организация, которые в соответствии с действующим законодательством РФ могут быть участниками (сторонами) регулируемых административным правом управленческих общественных отношений. Круг таких субъектов многообразен. Главное, что объединяет их — это обладание ими особым юридическим качеством, а именно административной правоспособностью.

Административная правоспособность — проявление общей правоспособности, то есть установленной и охраняемой государством правовыми нормами *возможности* данного субъекта (гражданина, исполнительного органа и т. п.) вступать в различного рода правовые отношения. Это — способность приобретать соответствующий комплекс юридических обязанностей и прав и нести ответственность за их реализацию. Следовательно, правоспособность является предпосылкой возникновения правовых отношений с участием данного субъекта. Для возникновения административно-правовых отношений такой предпосылкой является административная правоспособность, выражающаяся в определяемой административно-правовыми нормами возможности данного субъекта приобретать административно-правовые обязанности и права и нести юридическую ответственность за практическую их реализацию в сфере государственного управления.

Административная правоспособность в своей сущности определяется особенностями указанной сферы. Соответственно каждый, кто нормами административного права наделен обязанностями и правами в этой сфере, рассматривается в качестве субъекта административного права. Характерным для них свойством является возможность быть участником конкретных административно-правовых отношений, но не само это участие. Следовательно, говоря о субъектах административного права, необходимо иметь в виду прежде всего не их перечень, а основные позиции, характеризующие административно-правовой статус каждого из них (см. подробнее об административно-правовом статусе конкретных субъектов административного права в разделе II).

Субъекты административного права могут быть *индивидуальными* и *коллективными*.

К числу индивидуальных субъектов относятся граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства. Специфическими индивидуальными субъектами являются *государственные служащие*. Их особенностью является то, что, проявляя себя индивидуально, они, тем не менее, фактически являются официальными представителями того или иного органа исполнительной власти. Естественно, что это накладывает свой отпечаток на их правовое положение, отличая их от иных индивидуальных субъектов административного права.

К коллективным субъектам относятся различного рода объединения граждан. В их числе различные по своему назначению и статусу организации — государственные и негосударственные.

Государственные организации как субъекты административного права: органы исполнительной власти (государственного управления); государственные предприятия, учреждения и их различного рода объединения (корпорации, концерны и т. п.); структурные подразделения органов исполнительной власти, наделенные собственной компетенцией.

Негосударственные организации как субъекты административного права: общественные объединения (партии, союзы, общественные движения и т. п.); органы местного самоуправления; коммерческие и другие структуры. Лица и организации, являющиеся субъектами административного права, могут быть, при соблюдении установленных административно-правовыми нормами условий, *субъектами административно-правовых отношений*. В связи с этим закономерен вопрос о соотношении понятий "субъект административного права" и "субъект административно-правовых отношений". Внешне они совпадают, поскольку перечень и тех и других одинаков. Существенные же различия пролегают в плоскости соотношения таких юридических категорий, как административная правоспособность и дееспособность.

Субъекты административного права становятся субъектами административно-правовых отношений тогда, когда они обладают практической способностью реализовать свою административную правоспособность в рамках конкретных административно-правовых отношений. Но для этого требуется, чтобы они были наделены *административной дееспособностью*. Налицо соотношение административно-правового статуса того или иного субъекта административного права (правоспособность) с процессом его практической реализации в условиях управленческой действительности (дееспособность). Дееспособность также наряду с правоспособностью является важнейшим элементом административно-правового статуса.

На практике далеко не всегда возможно проведение четких граней между административной право- и дееспособностью, хотя условно можно утверждать, что они соотносятся как статическая и динамическая категории. Довольно часто они неразделимы, так как являются по существу двумя элементами единого административно-правового статуса. Это, в частности, относится к органам исполнительной власти, для которых они наступают одновременно, то есть с момента образования и юридического закрепления их компетенции. В компетенции выражается их административная правоспособность. В ней определяются и полномочия данного органа по участию в административно-правовых отношениях, то есть их дееспособность.

Для органов управления способность участвовать в административно-правовых отношениях фактически является их прямой юридической обязанностью, ибо она есть основное средство реализации их компетенции, а следовательно, и правоспособности. Аналогично решается вопрос об административной дееспособности государственных служащих, являющихся должностными лицами государственных предприятий и учреждений. Однако существенная особенность последнего случая выражается в том, что административная дееспособность реализуется не самим предприятием или учреждением, а их администрацией, то есть органом управления.

В качестве субъектов административного права можно рассматривать Российское государство, субъекты Федерации, государственные и негосударственные организации. В такой роли они являются носителями административной правоспособности. Однако в конкретных административно-правовых отношениях они непосредственно не участвуют. Административная дееспособность приходится на долю представляющих их органов исполнительной власти или управления в отличие от граждан, сочетающих в себе оба эти юридические качества.

Это означает, что субъектом административно-правовых отношений являются, например, не республика, не край или область, не завод, не партия и т. п., а их органы управления.

Характерные для гражданско-правового регулирования обязанности и права предоставляются в соответствии с действующим законодательством предприятию (в его

разновидностях) как *юридическому лицу*. Соответственно администрация предприятия субъектом гражданской правоспособности не является. Однако именно она реализует его гражданско-правовую дееспособность. Такое специфическое соотношение административной и гражданской право-и дееспособности объясняется прежде всего тем, что предприятие не является государственным органом, тем более — органом государственного управления. Потому оно и не наделено управленческой компетенцией, составляющей основу административно-правового статуса. Оно и не может в силу этого быть непосредственным участником административно-правовых отношений, хотя является субъектом административного права. В равной мере с подобных позиций могут быть охарактеризованы и другие коммерческие структуры. Единственный их отличительный признак — административная право- и дееспособность — возникают с момента их государственной регистрации. Этот момент важен и для определения статуса общественных объединений как субъектов административного права и административно-правовых отношений.

Для характеристики государственных и негосударственных образований категория юридического лица не может быть определяющей в административно-правовом смысле, так как она не включает в свое содержание властные полномочия, а лишь свидетельствует о возможности данного субъекта самостоятельно, либо опосредованно участвовать в гражданском обороте. В тех случаях, когда участники административно-правовых отношений — граждане или общественные объединения, то есть стороны, не наделенные административно-властной компетенцией, их административно-правовой статус определяется теми возможностями, которые соответствующие административно-правовые (но не гражданско-правовые) нормы закрепляют за ними непосредственно в сфере государственного управления.

Иногда административные право- и дееспособность не совпадают, что характерно для административно-правового статуса граждан как субъектов административного права и участников административно-правовых отношений: если их административная правоспособность возникает с момента рождения, то дееспособность, как правило, — с 16 лет.

Глава 3 АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ

§ 1. Понятие и особенности административно-правовых норм

Нормы административного права, обладая качествами правовой нормы как таковой, несут на себе отпечаток общественных отношений, составляющих ее предмет. Соответственно проявляются определенные особенности, характерные для административно-правовых норм.

Административно-правовая норма — установленное государством *правило поведения, целью которого является регулирование общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся* (по мере необходимости) *в сфере функционирования механизма исполнительной власти* или (в широком смысле) государственного управления. Указанные общественные отношения принято называть управленческими.

В административно-правовых нормах непосредственно выражается регулятивная роль административного права, проявляющаяся в следующем:

а) *административно-правовые нормы* преследуют цель обеспечения должной упорядоченности организации и функционирования как всей системы исполнительной власти (государственного управления), так и ее отдельных звеньев, рационального их взаимодействия;

б) *административно-правовые нормы* определяют тот или иной вариант должного, то есть соответствующего интересам правового государства, поведения всех лиц и организаций, действующих непосредственно в сфере государственного управления и выполняющих тот или иной объем его функций (например, администрация края, области), либо тем или иным образом затрагивающих своими действиями интересы этой сферы (например, общественные объединения, граждане). Должное поведение предполагает, какие действия можно совершать (дозволения), от каких следует воздержаться (запреты), какие совершать необходимо (предписания). В этом и выражается, по существу, управляющее воздействие на поведение;

в) *административно-правовые нормы*, действуя в сфере государственного управления, прежде всего и главным образом предназначены для обеспечения эффективной реализации конституционного назначения механизма исполнительной власти, то есть исполнения, проведения в жизнь требований законов РФ. Тем самым они выражают сущность исполнительной ветви единой государственной власти;

г) *административно-правовые нормы*, определяя границы должного поведения в сфере государственного управления, служат интересам установления и обеспечения прочного режима законности и государственной дисциплины в общественных отношениях, возникающих в процессе государственно-управленческой деятельности;

д) *административно-правовые нормы*, в отличие от многих других отраслей российского права, имеют свои собственные юридические средства защиты от посягательств на них. Имеются в виду *административная и дисциплинарная ответственность*;

е) *административно-правовые нормы* во многих случаях могут выступать в роли регулятора иных общественных отношений, а не только их защитника. Так, с их помощью обеспечивается урегулированность финансовых, земельных, трудовых и иных отношений; именно на их основе определяется порядок взимания налогов, сборов, осуществляется государственный контроль за соблюдением налогового, природоохранного, трудового законодательства, устанавливаются основные организационные начала предпринимательской деятельности и т. п.;

ж) *административно-правовые нормы* достаточно часто устанавливаются непосредственно в процессе реализации исполнительной власти и *непосредственно ее субъектами*.

Давая общую характеристику административно-правовым нормам, необходимо обратить внимание на некоторые их особенности. Прежде всего следует решить вопрос о соотношении *правоисполнения* (правоприменения) и *правоустановления* (правотворчества).

Административно-правовые нормы нередко являются продуктом административного правотворчества.

Для административного права характерно юридическое опосредование такой деятельности, основным содержанием которой является исполнение или применение к конкретным обстоятельствам требований законов, составляющих основу всей правовой системы РФ. Поэтому административно-правовые нормы как регулятор общественных отношений управленческого типа могут характеризоваться в качестве одной из важнейших юридических форм правоприменения в сфере государственного управления. Данные нормы несут в своем содержании двоякую юридическую "нагрузку": правоустановительную и правоприменительную. Между этими функциями административно-правовых норм — теснейшая взаимосвязь, в рамках которой четко выявляется следующая закономерность:

правоустановление (правотворчество) *по своей сути служит целям правоприменения* (исполнения). Об этом, в частности, свидетельствует тот факт, что действующим законодательством установлено, что нормативные акты субъектов исполнительной власти издаются "во исполнение" законов.

Однако вся совокупность действующих административно-правовых норм не сводится к тем, которые устанавливаются непосредственно названными субъектами. Многие нормы административного права содержатся в Конституции РФ. Ими определяются основные параметры государственно-управленческой деятельности и возникающих в ее процессе управленческих отношений (например, конституционный статус личности, субъектов исполнительной власти и т. п.). Почти в каждом российском законе немало административно-правовых норм.

Это означает, что существует определенная *иерархия* административно-правовых норм: конституционные нормы, нормы законов и нормы, право на установление которых предоставлено действующим законодательством непосредственно субъектам исполнительной власти (например, Правительству РФ). Наполненные единым юридическим содержанием, эти правовые нормы неравнозначны по своей *юридической силе*.

Административно-правовые нормы, устанавливаемые субъектами исполнительной власти, вторичны по сравнению с аналогичными нормами конституционного или законодательного характера, то есть производны от них; последние по своему юридическому значению — *первичны*. Отсюда — подзаконность не только деятельности субъектов исполнительной власти, но и устанавливаемых ими административно-правовых норм. В иерархии правовых норм им отводится определенное место, выражаемое следующей юридической формулой: они создаются на основе (основании) и во исполнение Конституции, законов и нормативных указов Президента РФ как главы государства (ст. 115 Конституции РФ).

Являясь вторичной (производной) формой правоустановления, административно-правовые нормы, создаваемые непосредственно субъектами исполнительной власти, обеспечивают действенность прежде всего конституционных и законодательных правовых норм. Тем самым они служат одним из существенных юридических средств, придающих этим нормам характер реально "работающих" правовых установлений, а также детализирующих и конкретизирующих содержащиеся в них общие правила поведения.

Обычно нормы законов не имеют *прямого действия*, представляя собой наиболее общие правила поведения принципиального характера, абстрагирующиеся от конкретных особенностей и условий их практического применения (исполнения).

Поэтому на долю административно-правовых норм, создаваемых субъектами исполнительной власти, падает основная нагрузка по приданию тем или иным позициям, законодательно закрепленным, прямого действия. Иначе говоря, общие нормы закона в процессе их применения в рамках функционирования механизма исполнительной власти и в полном соответствии с функционально-компетенционными принципами разделения властей, как правило, нуждаются в опосредовании их нормами

административного (впрочем, не только!) права.

При этом важно иметь в виду следующее. Прежде всего административно-правовые нормы общего характера должны иметь, как правило, законодательную форму своего выражения. Поскольку же полностью решить данную задачу подобным путем нереально, постольку соответствующие субъекты исполнительной власти должны наделяться полномочиями по созданию таких норм в случаях, когда:

а) соответствующий законодательный акт прямо предусматривает такую возможность. Например, Водным кодексом РФ предусматривается, что Правительство РФ устанавливает порядок разработки, согласования, государственной экспертизы, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных ресурсов¹;

б) определяемая для данного субъекта исполнительной власти компетенция включает его правоустановительные полномочия, причем не в виде простой констатации, а в конкретном выражении (например, перечисление вопросов, по которым могут издаваться нормативные акты). Пока данная проблема практически четко не решается.

В Положениях об отдельных органах исполнительной власти их компетенция нередко определяется настолько различными формулировками, что установить границы его нормотворческой деятельности весьма затруднительно;

в) исполнительное (административное) нормотворчество используется преимущественно в целях внутрисистемного регулирования, то есть в интересах внутренней организации механизма исполнительной власти (государственного управления);

г) используется механизм "делегированного" законодательства, то есть законодатель передает тому или иному субъекту исполнительной власти соответствующие правоустановительные полномочия, в обычных условиях относящиеся к исключительной компетенции законодателя. Этот институт у нас не развит, но его перспективное значение очевидно.

1 См. СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4471.

Главное состоит в том, чтобы в законодательных актах непрямого действия был установлен конкретный адресат их исполнения с одновременным определением объема необходимых для этого подзаконных нормотворческих полномочий.

Относительно ведомственного административного нормотворчества, весьма до сих пор развитого и нередко далекого от соответствия требованиям законности, тенденция такова: ограничение возможности установления ведомствами общеобязательных административно-правовых норм; делегирование такого рода полномочий в отдельных случаях со стороны субъектов исполнительной власти, наделенных общей компетенцией. Так, Правительство РФ приняло 10 февраля 1994 г. специальное постановление "О делегировании полномочий Правительства Российской Федерации по управлению и распоряжению объектами федеральной собственности"¹.

Таким образом, необходимы условия, не позволяющие чрезмерно расширять сферу административного нормотворчества. С другой стороны, столь же необходимы и условия, позволяющие этому виду правоустановительной деятельности развиваться в строгих рамках законности и государственной дисциплины.

Административно-правовые нормы содержат в себе юридически обязательные правила поведения, адресованные прежде всего субъектам исполнительной власти (государственного управления). В качестве примера можно назвать нормы, содержащиеся в Законе о Правительстве РФ, в положениях о федеральных министерствах и т. п. Объясняется данная особенность тем, что на характер административно-правовых норм оказывают определяющее влияние природа и социальное назначение государственно-управленческой деятельности. Соответственно и в современных условиях основным объектом административно-правового регулирования по-прежнему остаются действия (поведение) исполнительных органов, их внутренних структурных подразделений, а также действующих от их имени должностных лиц.

Административно-правовые нормы, следовательно, рассчитаны в значительной степени на регулирование организации и функционирования аппарата государственного управления.

¹ См. Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 8. Ст. 593 (далее — САПП РФ). Административно-правовые нормы, однако, не могут быть сведены к чисто "аппаратным". Роль этих норм значительно более многообразна, что прямо вытекает из сущности и назначения государственно-управленческой деятельности как формы практической реализации исполнительной власти. Соответственно аппарат управления "живет" не только и не столько интересами собственного бытия. Он повседневно связан как с нижестоящими звеньями, так и со всеми иными сторонами, действующими в сфере государственного управления, либо так или иначе затрагивающими ее интересы. В первом случае имеются в виду различного рода государственные по своему характеру образования (предприятия, учреждения и т. п.), а во втором — негосударственные образования политического, социально-культурного, хозяйственного типа, а также, что особенно важно подчеркнуть, граждане.

Следовательно, регулирующее воздействие административно-правовых норм весьма масштабно. В этом их универсальность, как универсальна (в смысле масштаба) сама деятельность по реализации задач и функций исполнительной власти.

Таковы наиболее отчетливо выраженные особенности административно-правовых норм. Необходимо также подчеркнуть, что эти нормы императивны; это выражается в односторонности содержащихся в них юридически-обязательных волеизъявлений полномочных органов.

Что касается структуры административно-правовых норм, то она традиционна: гипотеза, диспозиция и санкция. Однако и здесь имеются определенные особенности. Так, не во всех случаях четко выражается *гипотеза*. Она нередко обнаруживает себя в виде юридических фактов (например, достижение определенного возраста, совершение административного правонарушения и т. п.). При регламентации деятельности аппарата управления она прямо не выражена, а предполагается в качестве условия соответствия этой деятельности установленной компетенции того или иного субъекта исполнительной власти. *Диспозиция* нормы — это предписания, запреты и дозволения. *Санкция* предусматривается, как правило, в виде конкретных мер дисциплинарного или административного воздействия, причем далеко не все нормы имеют таковые. Например, нормы, регулирующие управленческую деятельность, исходят из того, что взаимоотношения между вышестоящими и нижестоящими административно-управленческими работниками строятся на началах дисциплинарной власти. Санкции в данном случае содержатся в нормах общего характера, относящихся к институту государственной службы. С другой стороны, конкретные административные санкции всегда закрепляются в нормах, предусматривающих составы конкретных административно-правовых правонарушений.

§ 2. Виды административно-правовых норм

Административно-правовые нормы различны по своей регулятивной направленности и, соответственно, по своему юридическому содержанию.

Существуют различные критерии их классификации. Наиболее общий характер имеет выделение двух основных видов этих норм: материальные и процессуальные.

Материальные административно-правовые нормы характеризуются тем, что они юридически закрепляют комплекс обязанностей и прав, а также ответственность участников регулируемых административным правом управленческих отношений, то есть фактически их административно-правовой статус. В материальных нормах находит свое выражение тот правовой режим, в рамках которого должна функционировать система исполнительной власти (государственного управления), должны действовать участники регулируемых управленческих отношений. Такие административно-правовые нормы нередко называют статичными. Это, например, нормы, определяющие обязанности соответствующих должностных лиц принять и рассмотреть в установленный

срок жалобы гражданина; нормы, определяющие основы компетенции того или иного субъекта исполнительной власти, и т. п. Таким образом, материальные административно-правовые нормы определяют основы взаимодействия субъектов исполнительной власти и различного рода объектов управления, их взаимные юридические возможности.

Процессуальные административно-правовые нормы регламентируют динамику государственного управления и связанных с ним управленческих отношений. Например, это нормы, определяющие порядок приема, рассмотрения, разрешения жалоб и заявлений граждан; порядок производства по делам об административных правонарушениях и т. п. Их назначение сводится к определению порядка (процедуры) реализации юридических обязанностей и прав, установленных нормами материального административного права в рамках регулируемых управленческих отношений.

В соответствии со сложившимися в юридической теории и практике представлениями о процессе и процессуальной деятельности следует акцентировать внимание преимущественно на их юридической сущности, как это имеет место, например, в отношении уголовного и гражданского процесса. На подобной базе можно выделить *административно-юрисдикционные нормы*, регламентирующие порядок рассмотрения и разрешения преимущественно во внесудебной форме различного рода административно-правовых споров. Имеется в виду реализация *административной юрисдикции*, то есть принадлежащих соответствующим органам управления (должностным лицам) полномочий по самостоятельной правовой оценке поведения лиц или организаций и по применению в необходимых случаях установленных мер административно-принудительного характера (например, производство по делам об административных правонарушениях).

Налицо, следовательно, *правоохранительный* аспект административно-юрисдикционных норм.

Но управленческая деятельность не сводится только к юрисдикционной. Существенна значимость, например, подготовки и принятия управленческих решений, регистрационных, разрешительных и иных функций, широко используемых в процессе государственно-управленческой деятельности. Это также процессуальные действия. В силу этого административно-процессуальные нормы, регламентирующие многие позитивные стороны повседневной деятельности по управлению, прежде всего, практической работы аппарата управления, можно выделить в особую группу — *административно-процедурные нормы*. Это, например, нормы, содержащиеся в утвержденном Правительством РФ 18 июня 1998 г. Регламенте заседаний Правительства, определяющем основы формирования их плана, порядок их подготовки и проведения, оформления принятых решений в редакции от 5 октября 2000 г.¹

Иногда выделяют регламентарные (регулятивные) и правоохранительные административно-правовые нормы. При этом забывается, что регламентация или регулирование — общее свойство любых правовых норм, в том числе и направленных на правоохрану.

Важное значение имеет классификация административно-правовых норм в зависимости от их конкретного *юридического содержания*. В ее основе тот или иной вариант метода административно-правового регулирования управленческих общественных отношений. С этих позиций выделяются следующие виды административно-правовых норм:

а) *обязывающие*, то есть предписывающие в предусмотренных данной нормой условиях совершать определенные действия. Содержащиеся в такого рода нормах веления могут быть выражены как обязательное предписание. Например, при приеме на работу в государственное учреждение администрация обязана издать приказ; при получении жалобы гражданина орган управления (должностное лицо) обязан рассмотреть ее в течение тридцати дней, и т. п.

Многие обязывающие (или предписывающие) административно-правовые нормы

формулируются не в виде прямых обязательных предписаний, а лишь как определение общих или специальных обязанностей участников регулируемых управленческих отношений. Так, в Законе от 18 апреля 1991 г. "О милиции" говорится, что в соответствии с возложенными на нее задачами милиция обязана совершать широкий круг действий (ст. 1 всего предусматриваются 24 варианта таких действий)². По существу, такого рода нормами определяются основы компетенции субъекта государственно-управленческой деятельности. Применительно к гражданам закрепляемые нормой административного права их общие обязанности являются элементом их административно-правового статуса;

¹ См. САПП РФ. 1993. № 5. Ст. 398; СЗ РФ. 2000. № 41. Ст. 4091.

² См. ВВС РФ. 1991. № 16. Ст. 503.б) *запрещающие*, то есть предусматривающие запрет на совершение тех или иных действий в условиях, определяемых данной нормой. Запреты могут носить общий либо специальный характер. Например, общим является запрещение действий (бездействий), подпадающих под признаки административного правонарушения. Милиции запрещено применение специальных средств и огнестрельного оружия в отношении женщин (с явными признаками беременности), лиц с явными признаками инвалидности, малолетних (несовершеннолетних)¹ и т. п. Это — специальный запрет;

в) *уполномочивающие* (управомочивающие) или *дозволительные* нормы. Объединяет эти разнообразные по наименованию нормы то, что в них выражается предусматриваемая административно-правовой нормой возможность адресата действовать в рамках требований данной нормы по своему усмотрению. Главное состоит в том, что отсутствуют прямые предписания, равно как и запреты. Но норма создает определенный правовой режим, в рамках которого участники регулируемых управленческих отношений действуют не произвольно, а подчиняясь указанному режиму. Отсутствие предписаний и запретов свидетельствует о наличии иного "рычага" юридического воздействия, а именно — разрешения. Фактически дозволение суть разрешение данной нормой в данных условиях совершать либо не совершать данные действия; дозволительные нормы, соответственно, могут характеризоваться как разрешительные.

Конкретное юридическое содержание уполномочивающих (дозволительных) административно-правовых норм зависит от особенностей их адресата.

Так, гражданину предоставляется возможность самостоятельно решать вопросы, связанные с практической реализацией его субъективных прав в сфере государственного управления (например, право на обжалование неправомерных действий должностного лица и т. п.).

Если адресатом административно-правовых норм являются исполнительные органы (должностные лица), ситуация, не изменяясь по существу, приобретает особую юридическую окраску. Указанные субъекты самостоятельно выбирают определенный вариант поведения из числа предлагаемых правовой нормой. Например, должностные лица, осуществляющие контрольно-надзорные функции, могут применять к нарушителю соответствующих правил поведения одну из предусмотренных мер административного воздействия. Так, в порядке осуществления государственного экологического контроля соответствующие должностные лица вправе: потребовать устранения выявленных недостатков; привлечь виновных к административной ответственности; принять решение об ограничении, приостановлении, прекращении работы предприятия; предъявить иск в суд или в арбитражный суд; направить материалы о привлечении виновных к уголовной ответственности и т. п.¹. Очевидно, что применяется не вся совокупность названных средств воздействия, а лишь те, которые, по Мнению полномочного должностного лица, являются наиболее эффективными.

Вместе с тем в подобных случаях нет свободы усмотрения, которая характерна для поведения гражданина под воздействием дозволительных норм. Исполнительный орган (должностное лицо) поставлен в более строгие рамки: на него возложены определенные обязанности, для реализации которых ему даны определенные полномочия (права); использование этих полномочий одновременно является его юридической обязанностью,

уклониться от выполнения которой он не вправе. У него нет свободы в выборе варианта поведения, которая есть у гражданина. Но у него есть то, что обычно квалифицируется как административное усмотрение. Под ним понимается проявление инициативы уполномоченным работником исполнительного аппарата при выборе средств реализации своей компетенции в пределах условий, предусмотренных административно-правовой нормой;

в) *стимулирующие* (поощрительные) нормы обеспечивают с помощью соответствующих средств материального или морального воздействия должное поведение участников регулируемых управленческих общественных отношений. Удельный вес подобного рода административно-правовых норм имеет тенденцию к возрастанию. Обычно их связывают с использованием в процессе реализации исполнительной власти так называемых экономических рычагов (методов) управления. Например, чаще всего в таком аспекте говорится об установлении налоговых и иных льгот, освобождении от налогообложения, применении льготного кредитования и т. п.;

г) *рекомендательные* нормы. Природа их отличается своеобразием, ибо рекомендации, как правило, не имеют юридически-обязательного характера. Поэтому они чаще всего используются во взаимоотношениях субъектов исполнительной власти и негосударственных формирований, а также федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов Федерации и др.

Такого рода рекомендации не содержат в себе прямо выраженных предписаний, а дают возможность поисков наиболее целесообразных вариантов решения определенных задач. По своей сути они близки к содержанию административно-дозволительных норм, хотя и не лишены определенных элементов авторитарности.

В некоторых случаях рекомендации фактически приобретают юридически-обязательную силу (например, рекомендации по применению санкций за нарушение налогового, природоохранного законодательства).

См. ВВС РФ. 1991. № 16. Ст. 503.

¹ См. ВВС РФ. 1992. № 10. Ст. 457.

Административно-правовые нормы классифицируются и по иным критериям. Так, по *адресату* могут быть выделены нормы, регламентирующие:

а) организацию и деятельность механизма исполнительной власти, то есть различных звеньев аппарата государственного управления;

б) административно-правовой статус государственных служащих — работников управленческого аппарата;

в) ключевые вопросы организации и деятельности государственных предприятий и учреждений;

г) административно-правовой статус общественных объединений;

д) отдельные стороны функционирования различного рода коммерческих структур, включая частные;

е) административно-правовой статус граждан.

С учетом федеративного устройства России административно-правовые нормы *по своему масштабу* подразделяются на *общефедеральные*, а также *устанавливаемые субъектами Федерации* (республиканские, территориальные или региональные и т. п.). По *объему регулирования* административно-правовые нормы могут быть общими, межотраслевыми, отраслевыми и местными. Наконец, административно-правовые нормы могут иметь либо внутрисистемный (их юридическая сила распространяется на нижестоящие звенья механизма исполнительной власти), либо общеобязательный характер. В последнем случае их действие охватывает все виды участников регулируемых управленческих отношений.

§ 3. Реализация административно-правовых норм

Реализация административно-правовых норм означает практическое использование содержащихся в них правил поведения в целях регулирования управленческих отношений, то есть проведение в жизнь содержащихся в них различным образом выраженных

волеизъявлений. Естественно, что в указанном процессе участвуют все стороны управленческих отношений, но по-разному, то есть в соответствии с их административно-правовым статусом.

Известны два основных варианта реализации административно-правовых норм: исполнение и применение. Иногда к ним добавляются соблюдение и использование.

Исполнение административно-правовых норм — точное следование участников регулируемых управленческих отношений тем юридическим предписаниям, запретам или дозволениям, которые в них содержатся. Данный вариант реализации правовых норм универсален, так как его субъектами являются любые участники управленческих отношений. От качества, объема и уровня исполнения зависит реальность административно-правовых норм и устанавливаемого ими правового режима в сфере государственного управления. Поэтому исполнение является важнейшим средством обеспечения должного правопорядка и государственной дисциплины в сфере реализации исполнительной власти.

В отличие от исполнения *применение* административно-правовых норм является прерогативой соответствующих субъектов исполнительной власти. Оно практически выражается в издании полномочным органом (должностным лицом) индивидуальных юридических актов, основанных на требованиях материальных либо процессуальных норм. Эти акты издаются применительно к конкретным административным делам (например, приказ о назначении на должность, решение по жалобе гражданина, регистрация общественного объединения и т. п.). Административно-правовая норма реализуется не в результате исполнения той или иной стороной управленческого отношения какого-либо, например, запрета (переход улицы в неположенном месте и т. п.), а путем официального юридически-властного решения конкретного административного дела, что относится исключительно к компетенции органов государственного управления (должностных лиц). Правоприменение — обобщенная характеристика функционирования механизма исполнительной власти. Вот почему граждане не имеют полномочий по применению административно-правовых норм.

Правоприменение в административном порядке в случаях, специально предусмотренных действующим российским законодательством, возлагается также на суды (судей), в частности, при наложении административных взысканий и т. д.

Таким образом, исполнение и применение есть два основных способа реализации административно-правовых норм. Что касается соблюдения этих норм как самостоятельного способа их реализации, связанного с реакцией участников управленческих отношений на запреты, то следует иметь в виду, что по существу оно является конкретным выражением их исполнения. Соблюдение — основа реализации административно-правовых норм в любом из названных ранее способов; это — наиболее общая категория, характеризующая правопорядок и дисциплину в сфере государственного управления, а не их частное проявление.

Использование вряд ли можно отнести к числу терминов, имеющих юридическое значение. Фактически его можно трактовать лишь как элемент дополнительной характеристики исполнения дозволительных административно-правовых норм.

Самостоятельное значение имеет вопрос о *действии* административно-правовых норм, то есть об их *юридической силе*.

Административно-правовые нормы имеют определенные пространственные и временные границы, а также могут иметь силу в отношении различного круга лиц. При проведении видовой классификации этих норм условия действия их в пространстве и по кругу лиц были освещены. Так, действие их в пространстве предполагает территорию, на которую распространяется их юридическая сила. Правда, в некоторых случаях административно-правовые нормы могут действовать в межтерриториальном масштабе (например, отраслевые нормы транспортных министерств и ведомств). Возможен их "выход" и за государственные границы РФ. Это имеет место тогда, когда нормы регламентируют деятельность российских организаций (например, различного рода представительств) и граждан, находящихся в зарубежных странах. Иногда административно-правовые нормы действуют на территории нескольких государств в соответствии с двухсторонними или многосторонними со-

глашениями. Расширение подобной практики стало закономерным для взаимоотношений между суверенными государствами — членами Союза Независимых Государств (СНГ).

В пределах РФ административно-правовые нормы распространяются также и на иностранных граждан.

Во времени административно-правовые нормы, как правило, не ограничены определенными сроками действия. Это означает, что они действуют до их официального изменения либо до их отмены. Возможно также установление определенных сроков их действия.

Законную силу административно-правовые нормы приобретают либо с момента подписания нормативных актов, в которых они содержатся (например, постановлений Правительства РФ), либо в срок, предусмотренный для вступления соответствующих норм в силу. Сроком вступления их в силу может служить также момент доведения административно-правовых норм до исполнителей.

В связи с распадом Советского Союза сложилась ситуация, когда в РФ практически действуют некоторые административно-правовые нормы бывшего СССР. В подобных случаях союзные нормы, не противоречащие российскому законодательству, сохраняют свою силу впредь до момента установления обновленных норм законодательными или иными органами РФ.

Принципиальное значение для действия административно-правовых норм как в пространстве, так и во времени имеет следующее положение Конституции РФ 1993 г.: любые нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться (т. е. действовать), если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ст. 15).

§ 4. Источники административного права

Источники административного права — это внешние формы выражения административно-правовых норм. В практическом варианте имеются в виду юридические акты различных государственных органов, содержащие такого рода правовые нормы, то есть *нормативные акты*.

Многообразие административно-правовых норм предполагает и многообразие источников административного права РФ. В их числе нормативные акты органов законодательной (представительной) власти, органов исполнительной власти, а также различного рода утверждаемые этими органами правила, положения, уставы и т. п.

К числу источников административного права относятся:

1. *Конституция РФ 1993 г.* Многие из содержащихся в ней общих норм имеют прямую административно-правовую направленность. Это, например, конституционные нормы, определяющие основы формирования и деятельности органов исполнительной власти (ст. 77, 110—117), разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами и органами субъектов Федерации (ст. 71—73), закрепляющие основные права и свободы граждан в сфере государственного управления (ст. 22, 24—25, 27, 30—35) и т. д. Ряд такого рода норм вытекает непосредственно из содержания Федеративного договора.

2. Административно-правовые нормы содержатся также в *законодательных актах*. Наибольшее значение при этом имеют федеральные конституционные и федеральные законы, например, Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. "О Правительстве Российской Федерации"; федеральные законы от 14 апреля 1995 г. "Об общественных объединениях"¹, от 31 июля 1995 г. "Об основах государственной службы Российской Федерации"²; от 22 августа 1996 г. "О высшем и послевузовском профессиональном образовании"³, от 4 июня 1999 г. "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации"⁴; от 22 сентября 1999 г. "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации"⁵.

¹ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1990.

² СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2990.

³ СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

⁴ СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.

⁵ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

В настоящее время законодательная форма источников административного права значительно расширена. Это связано с тем, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 5, 76) законодательные акты принимаются не только на федеральном и республиканском уровнях, как это было и раньше, но и представительными органами государственной власти всех субъектов Федерации (края, области, автономной области, автономного округа, городов федерального значения).

3. Источником административного права являются *нормативные указы Президента Российской Федерации* (ст. 90 Конституции РФ), а также утверждаемые его указами положения (например, Положение о проведении аттестации федерального государственного служащего, утвержденное 6 марта 1996.)¹.

Принципиальное значение имеют указы Президента РФ: "О структуре федеральных органов исполнительной власти" от 17 мая 2000 г.²; "О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации" от 28 апреля 1997 г.³ и т. п.

4. К числу источников административного права относятся также *нормативные постановления Правительства Российской Федерации* (ст. 115 Конституции РФ). Примером нормативных актов Правительства могут служить: постановление "О ведении государственного учета лесного фонда" от 20 мая 1997 г.⁴; утвержденное им Положение о государственном учете жилищного фонда в Российской Федерации⁵ и т. п. Правительство утверждает также положения о федеральных органах исполнительной власти, различного рода правила. Так, 13 августа 1997 г. им были утверждены Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти⁶.

¹ СЗ РФ.

² СЗ РФ.

³ СЗ РФ. * СЗ РФ.

⁵ СЗ РФ.

⁶ СЗ РФ.

1996. № 11. Ст. 1036. 2000. № 21. Ст. 2168. 1997. № 18. Ст. 2131. 1997. № 21. Ст. 2489. 1997. № 42. Ст. 4787. 1997. № 33. Ст. 3895.

5. В межотраслевом и отраслевом масштабе в качестве источников административного права служат нормативные акты министерств, государственных комитетов, федеральных комиссий, федеральных служб и др.

6. На республиканском уровне роль источников административного права выполняют Конституции республик, их законы, президентские (там, где таковые избраны) и правительственные нормативные акты, такого же рода акты министерств и ведомств.

7. В краях, областях, городах федерального значения, автономных областях и округах источниками административного права служат уставы, законы субъектов Федерации, а также издаваемые органами государственной власти этих образований иные нормативные правовые акты.

8. Источниками административного права являются также нормативные акты органов местного самоуправления в случае наделения этих органов законом необходимыми правообразующими полномочиями.

9. Административно-правовые нормы могут найти свое выражение в межгосударственных соглашениях, которые в таких случаях следует рассматривать в качестве источников административного права.

10. Наконец, источниками административного права внутриорганизационного характера можно назвать нормативные акты руководителей государственных предприятий, учреждений,

иных организаций. Действие содержащихся в них норм ограничено рамками данного формирования.

Многообразие административно-правовых норм и источников административного права остро ставит проблему его *систематизации* и *кодификации*. Административное право относится к числу самых хаотичных отраслей правовой системы Российской Федерации. Во многом это объясняется его многопрофильностью. Во всяком случае советская юридическая наука не смогла выработать достаточно четких подходов к его систематизации.

В современных же условиях административное право отличается исключительной мобильностью (постоянные изменения, преобразования, модификации). После распада СССР Россия фактически стала создавать новую систему административного права, многие аспекты которой оказались, однако, концептуально не продуманными. Естественно, что это существенно тормозит ее реальное совершенствование.

По существу, сейчас кодифицирован лишь один институт действующего российского административного права. Имеется в виду Кодекс об административных правонарушениях, объединивший нормы материального и процессуального административного права. Но это — лишь частичная кодификация. Однако полная, всеобъемлющая кодификация административно-правовых норм вряд ли возможна в принципе. В силу этого на первый план выдвигается задача систематизации административно-правовых норм, приведения их в соответствие с потребностями сегодняшнего дня, с институтами, закрепленными в российской Конституции. Разумеется, что при этом требуется существенное обновление соответствующего административно-правового нормативного материала, а также устранение довольно частых пробелов в административно-правовом регулировании управленческих отношений, *инкорпорация* административного права (объединение и расположение в систематизированном порядке норм по его важнейшим институтам) и т. п.

Сейчас многие управленческие проблемы регламентированы в кодификационных актах других отраслей российского права (например, в Водном, Таможенном кодексах РФ). Их можно было бы свести в единый кодификационный акт типа Основ административного законодательства РФ, на базе которых была бы возможной проблемная (отраслевая) кодификация типа той, которая осуществлена в отношении норм по борьбе с административными правонарушениями. Но ситуация усложняется в связи со значительным расширением объема и масштабов законотворческой деятельности. При этом Конституция РФ относит административное и административно-процессуальное право к совместному ведению РФ и ее субъектов (ст. 72). Налицо — многоступенчатость законодательства, что не может не сказаться на попытках сформировать единые для всей страны правовые основы государственно-управленческой деятельности. С учетом разделения властей было бы обоснованным отказаться от фрагментарного включения в законы, посвященные организации и деятельности представительных органов государственной власти, норм, относящихся к органам исполнительной власти.

Г л а в а 4.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ

§ 1. Основные черты административно-правовых отношений

Административно-правовые отношения представляют собой разновидность правовых отношений, разнообразных по своему характеру, юридическому содержанию и участникам. Им свойственны все основные признаки любого правового отношения, как-то: *первичность* правовых норм, вследствие чего правоотношение есть *результат* регулирующего воздействия на данное общественное отношение соответствующей правовой нормы, придающей ему юридическую форму; регламентация правовой нормой действий (поведения) сторон этого отношения; корреспонденция взаимных обязанностей и прав сторон правоотношения, определяемая правовой нормой; и т. п.

Соответственно под *административно-правовым отношением* понимается *урегулированное административно-правовой нормой управленческое общественное отношение, в котором стороны выступают как носители взаимных обязанностей и прав, установленных и гарантированных административно-правовой нормой.*

На особенности административных правоотношений оказывают определяющее влияние: сфера их возникновения (механизм функционирования исполнительной власти); специфика административно-правового регулирования (императивность и односторонность волеизъявлений субъектов управления); содержание административно-правовых норм, то есть их юридической базы.

Особенности административно-правовых отношений и их реальное место в системе правоотношений могут быть выражены следующими положениями.

1. Широко распространено мнение, что административно-правовые отношения в отличие от иных (прежде всего — гражданско-правовых) являются властеотношениями, построенными на началах "власть — подчинение". Для подобной их оценки имеются определенные основания, однако буквальное истолкование формулы "властеотношения" требует многих уточнений, разъяснений и дополнений.

В юридической теории и практике сложилось устойчивое представление о властеотношениях, в которых отсутствует юридическое равенство сторон. Классическим примером отношений равенства сторон являются гражданско-правовые отношения.

Стало почти аксиомным отнесение к числу гражданско-правовых любых отношений, рассчитанных на единый правовой уровень их участников. Поэтому, например, даже трудовые отношения, основанные на заключении трудового договора, иногда характеризуются в качестве гражданско-правовых. Однако нельзя преобладание того или иного элемента метода правового регулирования общественных отношений возводить в ранг основополагающего критерия, приемлемого для видовой классификации всех возможных правовых отношений.

Нельзя также не учитывать, что право — особый регулятор общественных отношений. В своем социальном и юридическом содержании оно достаточно четко выражает властное начало. Действительно, ведь и гражданско-правовые отношения возникают не сами по себе, а потому, что они узаконены, то есть их возможность предопределена нормами права.

Напоминание о властной (иногда ее называют принудительной) природе права имеет прямое отношение к выявлению особенностей административно-правовых отношений.

Называя административно-правовые отношения властеотношениями, не следует впадать в крайность и низводить роль административного права до уровня полицейского, а административно-правовые отношения — до признания основанных исключительно на государственном принуждении. Однако распространен именно такой подход к их характеристике.

Властеотношения как категорию не следует рассматривать в качестве специфического свойства административно-правовых отношений, тем более — безоговорочного. С другой стороны, именно этот их признак является доминирующим, поскольку он предопределен важнейшими приоритетами государственно-управленческой деятельности.

2. Природа государственно-управленческой деятельности диктует необходимость выделения субъекта управления, то есть той стороны регулируемых административным правом управленческих отношений, в руках которой концентрируется власть. В силу этого всегда налицо определенный приоритет воли такого субъекта (единая управляющая воля). Соответственно его сознательно-волевые проявления (волеизъявления) направлены на упорядочение поведения объекта управления. Практическое выражение такой направленности обычно характеризуется как "команда"; это — мостик к формуле "власть — подчинение".

Управление всегда предполагает подчинение воли участников совместной

деятельности (общественная жизнь является таковой) единой управляющей воле; в управленческих отношениях — налицо *соподчиненность воле*. Соответственно, с одной стороны — *авторитет*, господствующая воля субъекта управления, с другой — *подчинение* ей воли всех иных участников управленческих отношений. Таково соотношение сторон в регулируемых административным правом управленческих связях различного рода. Отсюда и властный характер этих отношений, причем власть является средством волевого регулирования управленческих процессов и поведения их участников. Тем самым индивидуальное поведение координируется и подчиняется общим интересам совместной деятельности. Достигается это властным волеизъявлением соответствующего субъекта управления, выраженным либо в административно-правовых нормах, либо в индивидуальных актах управления. Это и есть наиболее емкое выражение регулирования поведения управляемых через их волю, их волевое, а не организационное подчинение общим интересам, выражаемым субъектом управления. Таково по существу содержание руководства поведением людей, свойственное управлению.

Характер административно-правовых отношений как властеотношений предопределяется доминирующим положением одной их сторон — субъекта управления (управляющей стороны). В подобной полярности находит свое прямое выражение властно-волевое начало, присущее любому виду социального управления, но выражаемое по-разному.

Наиболее юридически отчетливо оно проявляется в сфере государственного управления в его собственном (узком) смысле, то есть там, где непосредственно реализуются функции исполнительной власти или же в административно-правовых отношениях. Именно поэтому они чаще всего и характеризуются в качестве властеотношений, хотя фактически к ним и не сводятся.

3. Сфера государственного управления — управляемая сфера. В силу этого в административно-правовых отношениях всегда находят свое выражение все основные качества, присущие государственно-управленческой деятельности, а также интересы, выражаемые в процессе практического осуществления этого вида государственной деятельности. Фактически все, что специфично для исполнительной власти и ее реализации, непременно находит, хотя и в различных вариациях, непосредственное проявление в этих правоотношениях. Это очевидно, так как речь идет не об обеспечении должной согласованности поведения людей и их объединений в любой общности людей (например, семья, общественное движение и т. п.), а о государственном характере подобной согласованности. Поэтому в административно-правовых отношениях всегда в той или иной форме, в том или ином объеме должен найти свое выражение публично-правовой, то есть государственный интерес. Административно-правовые отношения прямо связаны с обеспечением управленческих целей и интересов государства.

Данный фактор в соответствующей степени выражен в содержании всех иных правовых отношений. Но, во-первых, связь в них с интересами государства и его управленческой деятельностью обнаруживается опосредованно (например, в финансовом праве через налоговые правоотношения, в гражданском — через частноправовые связи и т. п.). Во-вторых, эта связь нередко вообще не выдвигается на заметные, тем более — на определяющие позиции, хотя в широком смысле она подразумевается и здесь.

Административно-правовые отношения в этом смысле — вне конкуренции, ибо они напрямую связаны с практической реализацией задач, функций и полномочий исполнительной власти в процессе государственно-управленческой деятельности. Эта их особенность накладывает определенный отпечаток на поведение любых участников такого рода правовых отношений; их обязанности и права непременно связаны с практической реализацией исполнительной власти в центре и на местах. Интересы другого рода, небезразличные для государства и общества, обеспечиваются, если у них имеется четко выраженная специфика, в рамках иных правоотношений.

Следовательно, определяющая черта административно-правовых отношений состоит в

том, что они складываются преимущественно в особой сфере государственной и общественной жизни — в сфере государственного управления.

4. Сфера государственного управления есть та область деятельности государства, в которой действуют особого рода субъекты. Обобщенно их именуют либо органами государственного управления, либо органами исполнительной власти. Это значит, что в административно-правовых отношениях опосредуется само государственное управление, то есть компетенция соответствующих субъектов этого вида государственной деятельности. Она не поглощается исключительно взаимодействием разноуровневых субъектов такого рода (например, отношениями между вышестоящими и нижестоящими исполнительными органами). Управленческая компетенция реализуется в отношениях со всеми возможными сторонами, чья практическая деятельность или же чьи конкретные интересы связываются с механизмом исполнительной власти, то есть с процессом реализации компетенции ее субъектов.

Соответственно разнообразные административно-правовые отношения возникают не просто в сфере государственного управления (здесь могут возникать и гражданско-правовые отношения), границы которой весьма широки, но и в *связи или по поводу* осуществления полномочными субъектами исполнительной власти своей управленческой компетенции. Именно таково, например, конкретное содержание административно-правовых отношений между гражданами и органами управления. Главное — выражение в этих отношениях публично-правового интереса. Но такого рода отношения не могут возникать между гражданами, а также между негосударственными объединениями и внутри них.

Данная особенность административно-правовых отношений объясняется тем, что управленческая деятельность, составляющая основной объект административно-правового регулирования, равно как и связанные с ней общественные отношения, прямо и непосредственно выражают волю и интересы государства. Выразить их может только такой субъект, который, во-первых, действует от имени государства и, во-вторых, является носителем соответствующих полномочий государственно-властного характера. Поэтому в административно-правовых отношениях всегда одной из сторон является официальный и полномочный субъект исполнительной власти (в широком смысле — государственного управления). Иначе говоря, несмотря на то, что в административно-правовых отношениях практически могут участвовать различные стороны, в них всегда имеется *обязательная сторона*, без которой такого рода отношения вообще не возникают. Следовательно, они возникают только при условии обязательного участия в них соответствующего исполнительного органа (должностного лица), представляющего публично-правовой интерес. В этом — прямое следствие властной природы государственно-управленческой деятельности. Очевидно, что, например, гражданин не может выступать в подобной роли, хотя и является потенциальным участником самых разнообразных административно-правовых отношений.

Указанная особенность административно-правовых отношений выражает качества, обнаруживаемые и в ряде иных правоотношений (например, финансово-правовых, земельно-правовых, природо-охранительных). В этом нет ничего необычного, так как административные по своей сути правоотношения нередко обнаруживаются в иных сферах государственной деятельности, а также в силу того, что названные правоотношения фактически возникают непосредственно в процессе государственного управления финансами, земельными ресурсами, природоохраной и т. п.

5. Административно-правовые отношения по своей сути являются особой разновидностью организационных отношений. Характерно, что они преследуют цель не только организации собственной работы аппарата управления, но и охватывают различного рода организационные аспекты, выходящие за рамки "самоорганизации". Например, в структурном смысле — это образование различного рода управленческих структур, регистрация возникающих негосударственных образований и т. п. В функциональном смысле — это повседневное регулирующее воздействие на поведение всех, кто соприкасается со сферой государственного управления, и т. п. Главное при этом состоит в том, что административно-

правовые отношения, будучи по своей сути организационными, непосредственно связаны с деятельностью специальных субъектов — органов государственного управления и возникают на основе специфических правовых норм, а именно — административно-правовых.

6. Административно-правовые отношения возникают по инициативе любой из сторон. Однако согласие или желание второй стороны не является во всех случаях обязательным условием их возникновения. Они могут возникать и *вопреки* желанию второй стороны или *ее согласию*. Этот признак в наибольшей степени отличает их от гражданско-правовых отношений.

Данная особенность административно-правовых отношений предопределяется прежде всего тем, что в них обязательно участвует властный субъект, которому административно-правовая норма предписывает в данных условиях совершение таких действий, которые влекут за собой возникновение конкретных административно-правовых отношений. Соответственно, указанный субъект обязан по своей инициативе и своими действиями создавать подобное юридическое последствие, не вступая при этом с другой стороной в договорные связи, что характерно для гражданско-правовых отношений. Административно-правовые нормы фактически формулируют в подобных случаях меру не возможного, а обязательного поведения для той стороны возникающего административно-правового отношения, которая представляет исполнительную власть (орган управления, должностное лицо).

Практически субъекты исполнительной власти в административно-правовых отношениях действуют властно, а принимаемые ими решения (либо совершаемые ими действия) приобретают юридическую силу независимо от согласия или несогласия второй стороны.

Значит ли это, что в административно-правовых отношениях всегда одна сторона предписывает другой веления, обязательные к исполнению?

Положительный ответ на данный вопрос неизбежно приводит к необоснованному выводу о том, что данный вид правовых отношений возникает только "по приказу", то есть в известной степени принудительно. Но такой ответ не может быть признан правильным.

Во-первых, многие административно-правовые отношения возникают по инициативе обеих сторон, либо по инициативе одной стороны, не являющейся субъектом юридически-властных полномочий, либо по инициативе третьих лиц. Какой-либо элемент "приказа" практически отсутствует.

Во-вторых, если административно-правовое отношение возникает по инициативе, например, гражданина, то соответствующий исполнительный орган (должностное лицо), наделенный властными полномочиями, не использует их в интересах "подчинения" инициатора. Наоборот, у него возникают определенные юридические обязанности перед гражданином. Последний вправе предъявить органу те или иные юридические требования. Если взять за основу пример с подачей гражданином жалобы, то налицо такая взаимосвязь, в рамках которой только одна сторона (в данном случае — орган управления) полномочна разрешить жалобу.

Если же гражданин совершает административное правонарушение, то ситуация меняется. Следствием совершенного является, действительно, прямое принудительно-властное воздействие на гражданина со стороны полномочного субъекта. При этом данный субъект действует не в силу своего желания или нежелания, а в соответствии с требованиями административно-правовых норм. В результате — односторонний порядок возникновения административно-правового отношения: инициатива его возникновения фактически не зависит от положения, занимаемого той или иной стороной. При этом исключается возможность договорных отношений типа гражданско-правовых.

Однако определенный элемент *соглашения* сторон вовсе не исключается при возникновении административных правоотношений. Но это не оказывает решающего влияния на главные качества административно-правового регулирования: решающей стороной (даже в случае предварительного согласования того или иного вопроса,

например, условий будущей службы) является односторонний носитель юридически-властных полномочий. Его решение при соответствии требованиям административно-правовых норм юридически обязательно, независимо от желания или согласия второй стороны. Естественно, что оно обязательно и для принявшей решение стороны.

7. Между сторонами административно-правовых отношений возможны *споры*. Так, гражданин может быть не согласен с правомерностью предпринятых в его адрес действий исполнительного органа (должностного лица).

Это его несогласие, не влияющее на возникновение правоотношения, тем не менее, вызывает определенные юридические последствия: гражданин вправе оспаривать указанные действия. Так возникает конкретный административно-правовой спор.

Известно, что для разрешения гражданско-правовых споров установлен особый процессуальный порядок (исковое производство). Он установлен и для разрешения возможных административно-правовых споров. Как правило, такого рода споры разрешаются в *административном*, то есть во внесудебном порядке. Это означает, что основной способ их разрешения не выходит за рамки сферы государственного управления и является одним из атрибутов государственно-управленческой деятельности. Суть его — в принятии полномочным исполнительным органом (должностным лицом) юридически-властного решения по предмету спора, каковым является законность оспариваемого решения или действия, породивших спорную ситуацию.

На первый план выдвигается присущая административно-правовому регулированию односторонность действий субъекта управления, юридически-властным решением которого по существу и разрешается данный спор.

Гражданин оспаривает решение другой стороны административно-правового отношения, используя, как правило, институт административного обжалования. Нижестоящие звенья системы государственного управления в случае возникновения спора обращаются к вышестоящему по отношению к спорящим сторонам исполнительному органу (должностному лицу) и т. п. Во всех подобных случаях оценка правомерности оспариваемых действий — прерогатива только компетентного, специально уполномоченного на это органа или должностного лица, хотя, как правило, подобными полномочиями наделен каждый из них. Наиболее детально административный порядок разрешения административно-правовых споров регламентирован, например, КоАП¹.

¹ См. ВВС РСФСР. 1984. № 27. Ст. 910.

Нередко действующее законодательство предусматривает судебный порядок разрешения административно-правовых споров либо в качестве самостоятельного, либо альтернативного. Наблюдается тенденция расширения круга административно-правовых споров, разрешаемых судом.

Косвенное отношение к разрешению административно-правовых споров имеет общенадзорная деятельность органов прокуратуры, которые вправе опротестовать неправомерные решения субъектов исполнительной власти, не решая, однако, споры окончательно, ибо принесение протеста на акты управления не влечет за собой их автоматической отмены.

8. Для гражданско-правовых отношений характерна ответственность одной стороны перед другой. Административным правом установлен иной порядок ответственности сторон административно-правовых отношений в случае нарушения ими требований административно-правовых норм. В этом случае ответственность одной стороны наступает не перед второй стороной правоотношения, а непосредственно перед государством в лице его соответствующего органа (должностного лица). Объясняется это тем, что речь идет фактически о нарушении публично-правовых интересов в сфере исполнительной власти. Именно поэтому исполнительные органы (должностные лица) наделяются полномочиями по самостоятельному воздействию на нарушителей требований административно-правовых норм (дисциплинарная, административная ответственность). Сами субъекты управления также отвечают за нарушение аналогичных требований

(например, дисциплинарная ответственность работника аппарата федеральных органов исполнительной власти перед Президентом или Правительством РФ).

Возможна и ответственность одной стороны административно-правового отношения перед другой, но в ограниченных случаях и пределах. Если, например, при совершении административного правонарушения был нанесен материальный ущерб другой стороне, то одновременно с наложением на виновного административного взыскания (ответственность перед государством) и при отсутствии спора судьей решается вопрос о возмещении им причиненного имущественного ущерба независимо от его размера.

§ 2. Юридические факты в административном праве

Административно-правовые отношения возникают при наличии условий, предусмотренных административно-правовыми нормами. Это — *юридические факты-обстоятельства*, при которых в соответствии с требованиями данной нормы между сторонами должны (или могут) возникнуть конкретные правоотношения. В качестве юридических фактов выступают, как правило, действия, а в некоторых случаях — события.

Действия являются результатом активного волеизъявления субъекта. По характеру различаются правомерные и неправомерные действия.

Правомерные действия всегда соответствуют требованиям административно-правовых норм. В качестве юридических фактов выступают правомерные действия граждан и других возможных участников административно-правовых отношений. Например, подача гражданином жалобы влечет за собой возникновение конкретного административного правоотношения между ним и исполнительным органом (должностным лицом), которому жалоба адресуется.

Особенностью юридических фактов по административному праву является то, что основным видом правомерных действий служат *правовые акты* субъектов исполнительной власти, имеющие *индивидуальный*, то есть относящийся к конкретному адресату и делу, характер. Прямое их юридическое последствие — возникновение, изменение или прекращение административно-правового отношения. Например, приказ о назначении на должность влечет за собой возникновение государственно-служебных отношений, являющихся разновидностью административно-правовых.

Неправомерные действия не соответствуют требованиям административно-правовых норм, нарушают их. Это — дисциплинарные или административные проступки, как наиболее характерные для сферы государственного управления. Они влекут за собой юрисдикционные правоотношения. К числу неправомерных относятся также *бездействия* (например, непринятие службой внутренних дел необходимых мер по обеспечению общественного порядка).

События-явления, независимые от воли людей (например, смерть, стихийное бедствие и пр.).

§ 3. Виды административно-правовых отношений

Емкая характеристика административно-правовых отношений как властеотношения, акцентируя внимание на их сущностной природе, не исключает возможности их видовой классификации по различным критериям.

Присущий им элемент юридической власти выражается по-разному. Управленческая практика свидетельствует о том, что отдельные виды административно-правовых отношений не всегда и не во всем прямо и непосредственно выражают присущую государственно-управленческой деятельности власть, что такого рода правоотношения могут иногда строиться и на началах равенства их участников. Наконец, известное, хотя и далеко не всестороннее развитие получают административно-правовые отношения договорного типа. Следовательно, при относительной однородности своих основных или наиболее показательных проявлений они могут включать в свой состав различные варианты социальных связей, опосредованных административно-правовыми нормами. В связи с этим необходимо учитывать также и то, что не все управленческие отношения оформляются административным правом.

Административно-правовые отношения могут быть подразделены на следующие виды.

В зависимости от особенностей административно-правового регулирования общественных отношений можно первоначально выделить две группы административно-правовых отношений:

а) отношения, непосредственно выражающие основную формулу управляющего воздействия ("субъект — объект"), в которой отчетливо проявляется властная природа государственно-управленческой деятельности. Это — собственно властеотношения;

б) отношения, складывающиеся за рамками непосредственного управляющего воздействия на тот или иной объект, но органически связанные с его осуществлением.

Иногда названные группы административно-правовых отношений характеризуются как *основные* и *неосновные* управленческие связи. Первые прямо выражают сущность управления, а вторые связаны с этой сущностью, но прямо ее не выражают. К первым относятся административно-правовые отношения, которые могут быть выражены формулой "команда — исполнение". Это прежде всего отношения между вышестоящими и нижестоящими звеньями механизма исполнительной власти, между должностными лицами — руководителями и подчиненными им по службе работниками административно-управленческого аппарата, между исполнительными органами (должностными лицами) и гражданами, несущими определенные административно-правовые обязанности и т. п.

При характеристике второй группы отношений главное внимание акцентируется на том, что они, хотя и возникают непосредственно в сфере государственного управления, но не имеют своим прямым назначением непосредственное управляющее воздействие субъекта на управляемый объект. Это, например, отношения между двумя сторонами, функционирующими в сфере государственного управления, но не связанными между собой соподчиненностью (например, отношения типа "субъект — субъект"). Так, два министерства могут вступать в отношения, связанные с необходимостью подготовки совместного правового акта или согласования взаимных управленческих вопросов и т. п.

Иногда выделяют *субординационные* и *координационные* административно-правовые отношения. Суть первых ясна: они построены на авторитарности (власти) юридических волеизъявлений субъекта управления. Координационными связями называют те, в которых эта авторитарность, якобы, отсутствует. При этом делается отсылка к отношениям, например, между несоподчиненными исполнительными органами. Такое решение было бы приемлемым, если бы содержание координации (т. е. согласования) трактовалось однозначно. Но для этого достаточных оснований не имеется. Координация входит в перечень основных проявлений государственно-управленческой деятельности, то есть фактически совпадает с ее юридически-властными проявлениями. Так, Правительство РФ координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ, федеральных органов исполнительной власти,

которыми руководит Президент РФ. Координационные полномочия подобного рода реализуются в форме правительственных актов, то есть его юридически-властных волеизъявлений. Координация может иметь юридически-властный характер как во взаимоотношениях между вышестоящими и нижестоящими субъектами исполнительной власти, так и между неподчиненными исполнительными органами. По своей сути координация также может быть субординационной. Поэтому классификация административно-правовых отношений по признаку основных и неосновных, деление их на субординационные и координационные в достаточной степени условны. Надо также учитывать, что в ряде случаев координация, действительно, не только не связана с соподчиненностью, но и лишена юридически-властного характера. Например, это имеет место в отношениях между субъектом исполнительной власти и общественными объединениями; в подобных отношениях вместо координации властного типа осуществляется деловое взаимодействие (сотрудничество).

Наиболее значительный интерес представляет классификация административно-правовых отношений *по юридическому характеру взаимодействия их участников*. В соответствии с этим критерием, поглощающим в определенной мере ранее рассмотренные, выделяются вертикальные и горизонтальные правоотношения.

Вертикальные административно-правовые отношения в наибольшей степени выражают суть административно-правового регулирования и типичных для государственно-управленческой деятельности субординационных связей между субъектом и объектом управления. Это и есть то, что обычно называют властеотношениями. Возникают они между соподчиненными сторонами, что свидетельствует об отсутствии в них, в отличие от гражданско-правовых отношений, равенства сторон. Однако соподчиненность нельзя трактовать в буквальном смысле. Фактически вертикальность означает, что у одной стороны есть юридически-властные полномочия, которых либо нет у другой стороны (например, у гражданина), либо их объем меньше (например, у нижестоящего органа управления). Властной стороной при этом выступает соответствующий субъект исполнительной власти (исполнительный орган, орган государственного управления). Столь же очевидно, что именно в вертикальных отношениях реализуется непосредственное управляющее воздействие субъекта управления на тот ли иной объект, который далеко не во всех случаях ему организационно подчинен.

Такого рода правовые связи наиболее типичны для сферы государственного управления, несмотря на известную реформу, проводимую в период постепенного перехода к рыночным отношениям, в условиях которых стороны, выступающие в роли объектов управления, приобретают все больший объем оперативной самостоятельности. Но власть есть власть, а потому исполнительная власть, реализуемая в административно-правовых отношениях, не утрачивает своей юридически-властной природы. Наоборот, любые попытки игнорировать это объективно присущее ей качество неизбежно приводит к серьезным кризисным ситуациям (например, территориальный сепаратизм, разрыв хозяйственных связей, резкое ослабление государственной дисциплины).

В новых условиях государственное управление не утрачивает своей властно-юридической природы, хотя механизм управляющего воздействия, конечно, становится мягче, освобождаясь от наиболее жестких вариантов достижения стоящих перед ним задач (например, отказ от адресного планирования, обязательных поставок, устранение элементов чрезмерной централизации). Тем не менее управленческая вертикаль, находящая свое выражение в административно-правовых отношениях, сохраняется в качестве наиболее традиционной для них.

При характеристике административно-правовых отношений нельзя ограничиться приведенными категорическими утверждениями и выводами, так как практически проявления управленческой вертикальности многозначны. Соответственно в сфере государственного управления можно обнаружить несколько вариантов административно-правовых отношений, которые по всем своим основным показателям относятся к числу вертикальных. Об этом, в частности, свидетельствуют следующие признаки, характерные

для такого вида урегулированных административно-правовыми нормами управленческих отношений:

а) безапелляционность тезиса о *неравенстве* сторон как ведущего показателя вертикальности данного вида правовых отношений; сосредоточение в руках управляющей стороны, то есть субъекта исполнительной власти, юридически-властных полномочий; невозможность стороны, выступающей в роли управляемого, "управлять" таковым субъектом;

б) неравенство сторон логически предполагает *подчинение* одной стороны ("объект управления") другой ("субъект управления"). Отсюда — бытующая формула "власть — подчинение", используемая, как правило, для характеристики административно-правовых отношений именно вертикального типа;

в) подчиненность (соподчиненность) в административно-правовых отношениях далеко не во всех случаях имеет четко выраженное проявление. Например, гражданин или негосударственное формирование (коммерческая структура и т. п.) организационно не подчинены субъектам исполнительной власти. В отношениях между отдельными звеньями механизма исполнительной власти также прямая подчиненность одного звена другому часто отсутствует. Так, органы исполнительной власти республик не подчинены непосредственно федеральным органам исполнительной власти; предприятия и учреждения не подчинены контрольно-надзорным службам и т. п. Тем не менее, неравенство в отношениях между ними налицо;

г) говоря о подчиненности, присущей взаимоотношениям сторон в сфере государственного управления, необходимо иметь в виду прежде всего *организационную подчиненность* как наиболее характерную для управленческой вертикали и проявляющуюся в связях между вышестоящими и нижестоящими звеньями, например, между исполнительными органами и подведомственными им предприятиями, учреждениями;

д) многие административно-правовые отношения вертикального типа возникают между *несоподчиненными* их участниками. Но и в подобных случаях одна из сторон в силу своей компетенции правомочна издавать юридические акты, *обязательные* для исполнения организационно не подчиненной ей другой стороной данного правоотношения. Как правило, такого рода управленческие связи типичны для систем *межотраслевого* государственного управления (например, в области охраны окружающей природной среды и т. п.). Налицо, следовательно, особый вариант подчиненности, а именно — *координационный*;

е) в сфере государственного управления в широком масштабе осуществляется контрольно-надзорная деятельность, причем ее субъектами являются сами исполнительные органы (должностные лица). Это, например, *административный надзор*, осуществляемый специально создаваемыми федеральными надзорными службами и их территориальными подразделениями, органами внутренних дел, налоговыми инспекциями и т. п. Надзорные полномочия носят юридически-властный характер и распространяются на организационно неподчиненные объекты. Налицо еще один вариант подчиненности — *подконтрольность или поднадзорность*;

ж) субъекты исполнительной власти в соответствии с требованиями соответствующих административно-правовых норм вправе адресовать свои юридически-властные волеизъявления гражданам, общественным объединениям, которые ни в какой подчиненности у названных субъектов не находятся. В подобных случаях, однако, также налицо известный вариант вертикальности, то есть подчинения воли управляемых воле управляющих;

з) несмотря на различный характер подчиненности во всех названных случаях (во многом она проявляется условно) сохраняется главное качество — *неравенство сторон в юридическом смысле*. Подчиненность, выраженная прямо, опосредованно или малозаметно (например, п. "ж"), по существу, есть логическое и фактическое следствие

закрепленного административно-правовыми нормами неравноправного положения управляющих и управляемых;

и) наиболее емким по своему правовому содержанию признаком, убедительно иллюстрирующим фактическую вертикальность и неравенство сторон в административно-правовых отношениях, по-разному выражаемых, является следующий: все вертикальные отношения такого типа практически выражают *юридическую зависимость* одной стороны от другой. Подобная зависимость предопределяется наличием юридически-властных полномочий, необходимых для решения того или иного вопроса, только у одной стороны — у соответствующего субъекта исполнительной власти.

Таким образом, общие черты неоднозначных вертикальных административно-правовых отношений — это осуществление в их рамках прямого управляющего воздействия и приоритет юридически выраженной воли одной стороны.

Горизонтальными административно-правовыми отношениями признаются те, в рамках которых стороны фактически и юридически равноправны. В них, соответственно, отсутствуют юридически-властные веления одной стороны, обязательные для другой. Конечно, такого рода правоотношения не столь распространены в сфере государственного управления, как вертикальные. И это понятно, ибо они как бы выпадают из общего русла административно-правового регулирования. Тем не менее, возможность их возникновения существует.

Сам факт признания равенства сторон в административно-правовых отношениях, казалось бы, находится в прямом противоречии как с сущностью административно-правового регулирования, так и с принципиальными особенностями административно-правовых отношений. Поэтому сама возможность их возникновения в сфере государственного управления нередко была под сомнением. Однако при условии правильного понимания сути управленческой горизонтальности противоречия и сомнения могут быть сняты. Для этого необходимо учитывать следующие определяющие обстоятельства.

Во-первых, действительное, а не формальное юридическое равенство участников административно-правовых отношений, то есть качество, традиционно связываемое с гражданско-правовыми отношениями, реально при наличии одинакового правового уровня сторон и, соответственно, отсутствии выраженной в любой форме их соподчиненности.

Во-вторых, обязательное одновременное наличие в конкретных управленческих связях этих двух признаков, ибо отсутствие соподчиненности не всегда тождественно юридическому равенству сторон.

В-третьих, столь же обязательно отсутствие юридически-властного волеизъявления одной стороны, адресованного другой.

Вычленив горизонтальные отношения из общей массы управленческих связей довольно сложно, так как они, не являясь типичными для сферы государственного управления, выражаются не столь отчетливо, как вертикальные. Тем не менее, управленческая практика дает определенные основания для отнесения к их числу следующих административно-правовых отношений:

а) отношения, *предшествующие* непосредственному управляющему воздействию. Они служат предпосылкой вертикальных отношений, то есть предназначены для создания условий, необходимых для принятия одностороннего юридически-властного решения. Это связи, возникающие между находящимися на одинаковом правовом уровне исполнительными органами (должностными лицами), в которые они вступают по поводу, например, подготовки принятия совместных нормативных актов управления (например, между двумя министерствами); отношения по согласованию совместных управленческих действий; отношения в связи с проведением совместных заседаний (например, коллегий двух министерств); отношения по формированию межведомственных консультативных, совещательных или Координационных советов; отношения между органами исполнительной власти и, например, профсоюзными органами по поводу

удовлетворения законных интересов последних (на предмет заключения или изменения тарифных соглашений) и т. п.;

б) отношения, *возникающие после* осуществления непосредственного управляющего воздействия с целью создания условий для эффективной реализации принятого в одностороннем порядке юридически-властного решения. Это, например, отношения, в ходе и результате которых вырабатываются совместные меры по исполнению нормативных актов (формирование межведомственных комиссий, проведение совместных ревизий и т. п.).

Две названные группы отношений относятся к числу административно-процедурных;

в) отношения *административно-процессуального* характера, в которых стороны занимают равноправное положение (например, в рамках производства по жалобам граждан, по делам об административных правонарушениях). Содержанием этих отношений является рассмотрение административно-правовых споров;

г) отношения *административно-договорного* характера, носящие форму различного рода соглашений (например, предварительное соглашение о приеме на ту или иную должность и т. п.). Соглашения возможны и между субъектами исполнительной власти. Элементы административных договоров можно обнаружить в Федеративном договоре, поскольку в нем определяются основы разграничения компетенции различных субъектов исполнительной власти; такого же рода элементы содержатся в договорах между соответствующими органами автономных округов и краев, областей (ст. 66 Конституции РФ); федеральные органы исполнительной власти по *соглашению* с органами исполнительной власти субъектов Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, и наоборот (ст. 78 Конституции РФ). На договорных началах определяется порядок передачи приватизируемых предприятий и т. п. В целом же проблема административных договоров пока еще не относится к числу исследованных и четко регламентированных (см. главу 9).

Характеристика горизонтальных административно-правовых отношений предполагает учет ряда важных обстоятельств. В ряде случаев элементы административного договора сопряжены с категориями других отраслей права. Так, договоры по поводу имущества имеют как административно-правовые, так и, прежде всего, гражданско-правовые аспекты. Вводимая сейчас *контрактная* система замещения должностей в аппарате управления помимо вопросов, относящихся к предмету трудового права, охватывает и решение компетенционных вопросов: на договорной по своей сути основе определяются служебные обязанности, права и ответственность работника. Вместе с тем многие процедурные связи не урегулированы юридически, а потому далеко не все они носят административно-правовой характер, хотя и не утрачивают управленческие качества. Наконец, любые совместные действия однопорядковых и равноправных субъектов (отношения типа "субъект"—"субъект") перерастают в *вертикальные* административно-правовые отношения с момента, например, принятия совместного юридически-властного акта (совместный приказ). Горизонтальность их проявляется, следовательно, временно. Отсюда вспомогательный характер таких отношений.

РАЗДЕЛ II

СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Глава 5

ФИЗИЧЕСКИЕ ЛИЦА

§ 1. Основы административно-правового статуса граждан Российской Федерации

Административно-правовой статус граждан Российской Федерации составляет важнейшую и органичную часть их общего правового статуса, установленного Конституцией РФ, Федеральным законом от 31 мая 2002 г. "О гражданстве Российской Федерации"¹, Положением

о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ, утвержденным Указом Президента РФ от 14 ноября 2002 г.²

¹ СЗ РФ. 2002. № 11. Ст. 2091.

² СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4571.

Содержание правового статуса граждан РФ обусловливается также международными правовыми актами. Например, нашим национальным законодательством восприняты определенные положения Всеобщей декларации прав человека, принятые резолюцией 217 А/Ш Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.

Права и обязанности граждан в сфере административного права в основном *производит* от конституционных и конкретизируются во многих законах и подзаконных актах.

Содержание административно-правового статуса человека и гражданина составляют:

- а) комплекс их прав и обязанностей, закрепленных нормами административного права;
- б) гарантии реализации этих прав и обязанностей, включая их охрану законом и механизм защиты органами государства и местного самоуправления.

Однако *не все* права и обязанности человека и гражданина *производны* от его конституционного правового статуса. Немало и таких, которые находятся за пределами данного статуса и устанавливаются конкретными нормативными актами, соответствующими конституционной концепции положения человека и гражданина в РФ. Например, права и обязанности, связанные с управлением транспортными средствами, приобретением оружия и др.

Нормы административного права о статусе человека и гражданина содержатся:

а) в комплексных правовых актах, включающих лишь часть норм, имеющих отношение к статусу человека и гражданина (акты о земле, собственности и др.);

б) в специальных правовых актах, регламентирующих конкретные вопросы статуса человека и гражданина (Закон РФ от 27 апреля 1993 г. "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан"¹ с изменениями и дополнениями, внесенными Законом РФ от 15 ноября 1995 г., Указ Президента РФ от 25 мая 1992 г. "О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования"² и др.).

¹ ВВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685; СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 4970.

² ВВС РФ. 1992. № 22. Ст. 1216.

Правовые акты, относящиеся к установлению административно-правового статуса человека и гражданина, могут быть подразделены также в зависимости:

а) *от принципа* разделения властей — на акты органов законодательной власти и акты органов исполнительной власти. Многие вопросы указанного статуса регламентируются актами Президента РФ как главы государства, а также президентов субъектов РФ;

б) *от юридической силы* — на законы и подзаконные акты;

в) *от характера компетенции* издающих их органов — на акты органов общей, отраслевой и межотраслевой компетенции. Акты органов отраслевой и межотраслевой компетенции часто именуют ведомственными актами.

В силу полномочий, вытекающих из закона, акты, влияющие на правовой статус гражданина, могут издавать также органы местного самоуправления.

В правовых актах *не отождествляется* правовой статус личности (человека) и гражданина РФ. Гражданин обладает большим объемом прав и обязанностей, чем человек как таковой. Лица, не являющиеся гражданами РФ, не имеют некоторых прав и обязанностей, принадлежащих ее гражданам. Например, доступ к государственным должностям федеральных органов имеют только граждане РФ.

Однако в действующем праве, в том числе в Конституции РФ, различия в статусе личности и гражданина отражаются не всегда четко. Например, Конституция РФ закрепляет право на обращение в государственные органы только применительно к гражданам РФ, но этим правом могут воспользоваться также иностранный гражданин и лицо без гражданства,

находящиеся на территории РФ.

Административно-правовой статус граждан РФ устанавливается прежде всего Конституцией РФ, актами органов представительной (законодательной) власти. Но в формировании и особенно в реализации составляющих данный статус прав и обязанностей значительна также роль *органов исполнительной власти и местного самоуправления*. В пределах предоставленной компетенции они:

а) *издают правовые акты*, влияющие на содержание статуса граждан, влекущие приобретение ими прав и обязанностей в той или иной сфере (например, реализация права на образование предполагает издание акта о зачислении в учебное заведение);

б) *организуют исполнение* законов, имеющих непосредственное отношение к административно-правовому положению граждан;

в) *помогают, содействуют* гражданам в реализации их конкретных субъективных прав, например, в вопросах социальной защиты;

г) *осуществляют охрану* прав и свобод граждан. Во многих случаях актами органов исполнительной власти и местного самоуправления конкретизируются права и обязанности, установленные в общем виде конституциями, отдельными законодательными актами.

Органы исполнительной власти в пределах своей компетенции непосредственно, *в качестве первичных*, устанавливают права и обязанности граждан, в том числе административно-правового характера. Например, они предусмотрены Правилами дорожного движения РФ, утвержденными Правительством РФ¹.

1 САПП РФ. 1993. № 47. Ст. 4531.

Нормы административного права, определяющие административно-правовой статус граждан, регулируют, в частности, порядок решения органами исполнительной власти и местного самоуправления многих индивидуальных дел, устанавливают отдельные гарантии их прав и обязанностей.

Административно-правовое положение граждан определяется прежде всего *объемом и характером их административной правосубъектности*, которую образуют административная правоспособность и дееспособность.

Под административной правоспособностью гражданина понимается признаваемая за ним законом *возможность* быть субъектом административного права, иметь права и обязанности административно-правового характера. Она возникает с момента рождения гражданина и прекращается с его смертью. Объем и содержание названной правоспособности устанавливаются и изменяются при по-мощи норм административного права. В основных чертах они закреплены в Конституции РФ. В соответствии с Конституцией РФ изданы многочисленные федеральные акты, а также акты субъектов РФ, регламентирующие те или иные стороны административно-правового положения граждан в целом и в отдельных сферах общества. Так, права и обязанности граждан в области защиты Отечества детализируются в Федеральном законе от 28 марта 1998 г. "О воинской обязанности и военной службе"¹.

Конституция РФ провозглашает равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещает любые формы ограничения граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Декларированный в Конституции принцип равенства "привязан" к разного рода факторам, могущим быть сведенными в следующие группы. Во-первых, факторы биологического и физиологического свойства (раса, национальность, язык, пол); во-вторых, факторы, относящиеся к убеждениям, мировоззрению человека и гражданина (отношение к религии, убеждения); в-третьих, факторы, относящиеся к происхождению; в-четвертых, факторы, указывающие на социальное положение человека и гражданина (имущественное и должностное положение, место жительства, принадлежность к общественным объединениям).

Кроме последней группы все другие факторы не зависят от человека и гражданина, поскольку они не могут их изменить. Применительно к ним принцип равноправия в сфере функционирования исполнительной власти осуществляется в основном достаточно последовательно. Изъятия, особенно в повседневной жизни, встречаются лишь в отношении пола. Так, составляя большинство населения, женщины сравнительно мало представлены в органах государственной власти.

Больше всего принцип равенства отдален от факторов четвертой группы (это характерно не только для России, но и для других стран). Применительно к ним данный принцип во многом декларативен. В нем, как и в закреплении многих конституционных прав, выражен недостижимый идеал, в стремлении к которому может смягчиться фактическое неравенство в конкретно-исторических условиях. Признавая этот идеал, мы тем самым создаем концептуальные предпосылки для того, чтобы в государственной деятельности правильно расставить акценты на ее приоритетах в пользу справедливости.

1 СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1464.

В реальной жизни равноправие, даже при самом тщательном его закреплении в Конституции, не может исключить особого административно-правового статуса. Сейчас его имеют переселенцы, участники Великой Отечественной войны, инвалиды, Герои Российской Федерации и т. д.

Поэтому важно уяснить, что вопрос заключается не столько в самом принципе равноправия, сколько в его способности корректировать нашу действительность, не могущую обеспечивать фактическое равноправие всем и везде.

Иными словами, равенство административной правоспособности граждан РФ как общей способности иметь права и нести обязанности не означает, что реально все граждане обладают всем комплексом конкретных субъективных прав и обязанностей, предусмотренных законом. Каждый имеет возможность занять должность министра, но реально министрами являются единицы.

Однако в подобных случаях имеются в виду права, которые приобретаются в результате реализации административной правоспособности, что само по себе не колеблет принципа ее равенства для всех граждан. Данный принцип сохраняется, когда момент возникновения входящих в нее прав связывается с достижением определенного возраста либо ограничивается установленными требованиями к состоянию здоровья, уровню образования и т. п., поскольку все это относится не к конкретным лицам, а имеет общее значение.

Административная правоспособность граждан не может быть *отчуждаема* или *передаваема*. Ее объем изменяется лишь законом. Для отдельных граждан эта правоспособность может быть временно ограничена в случаях и в порядке, определяемых законодательством, например, в связи с совершением уголовного или административного правонарушения, за которые закон предусматривает санкции в виде лишения свободы, лишения специальных прав и других правоограничений. Так, УК РФ устанавливает в качестве меры наказания возможность лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью (ст. 44).

Административное право также устанавливает исключительные случаи временного лишения или ограничения отдельных граждан прав за некоторые правонарушения. Так, КоАП предусматривает возможность лишения гражданина специально предоставленного ему права управления транспортным средством, права охоты. Режим чрезвычайного положения предполагает возможность введения в соответствии с федеральным конституционным законом ограничений прав и свобод граждан с указанием пределов и срока их действия.

Конституцией РФ обозначены виды прав и свобод, не подлежащих ограничению (право на жизнь, на неприкосновенность частной жизни, свобода совести и др.). Административная правоспособность граждан *характеризуется неразрывной связью прав и обязанностей*, выражающей сочетание интересов каждого гражданина с интересами других граждан. Права граждан сочетаются с их определенными обязанностями перед обществом в целом.

Основной особенностью административной правоспособности является то, что ее осуществление *предполагает различные условия и характер взаимодействия с системой исполнительной власти*. Если раньше особенность административной правоспособности усматривалась в ограничении ее рамками государственного управления, то теперь указанное взаимодействие должно строиться на иных концептуальных подходах. Административная правоспособность может быть реализована в сфере взаимодействия:

а) с системой исполнительной власти;
б) с системой местного самоуправления;
в) с государственными предприятиями, учреждениями и организациями;
г) с негосударственными предприятиями, учреждениями, организациями и их представителями, правда, в достаточно ограниченных случаях. Например, при участии в осуществлении общественного контроля.

Система исполнительной власти остается важнейшей сферой реализации административной правоспособности граждан, связанной с определенными правами граждан на участие в государственном управлении, то есть с возможностью вступать в административные правоотношения. При этом другой стороной в таких правоотношениях являются орган исполнительной власти (должностное лицо) либо организация или ее представитель, обладающие полномочиями административно-правового характера.

На осуществление административной правоспособности влияют разнообразные фактические обстоятельства, наличие которых порождает у граждан соответствующие субъективные права и обязанности. Например, законом предусмотрены условия, при наличии которых гражданин приобретает право на альтернативную военную гражданскую службу. Подобные обстоятельства влияют и на содержание административной правоспособности. Например, студенты негосударственных вузов могут не иметь права на отсрочку от призыва в армию.

Связь реализации административной правоспособности с теми или иными реальными обстоятельствами обусловлена необходимостью обеспечения общественной безопасности, охраны здоровья, наиболее правильного использования способностей и активности граждан в социальной деятельности.

Административная правоспособность граждан служит основой их административной дееспособности, являющейся необходимым условием реализации этой правоспособности, а также субъективных прав и обязанностей граждан в конкретных административных правоотношениях.

Административная дееспособность гражданина — признанная за ним способность своими личными действиями: а) приобретать права и обязанности административно-правового характера; б) осуществлять их. Такая дееспособность включает также способность гражданина лично нести ответственность за совершенные правонарушения в соответствии с действующими правовыми актами. Момент возникновения административной дееспособности гражданина единообразно и четко не определен законодательством. В полном объеме она возникает по достижении гражданином 18-летнего возраста. Согласно Конституции РФ гражданин может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет. Однако момент возникновения административной дееспособности остается неопределенным. В различных сферах частичная дееспособность может возникать до достижения 18-летнего возраста. Так, субъектами административных правонарушений признаются лица, достигшие 16 лет; определенные меры дисциплинарного воздействия, вплоть до исключения из школы, могут применяться к учащимся образовательных учреждений, возраст которых не уточняется. Не все граждане Российской Федерации обладают одинаковой административной дееспособностью. Это во многом определяется особенностями управленческих отношений, в которых приобретение и осуществление соответствующих прав и обязанностей своими личными действиями предполагает наличие определенного уровня умственного и психического развития, жизненного опыта, способности отдавать

отчет в последствиях своих действий и т. д.

В административном праве отсутствуют правовые нормы, которые бы определяли возможность и основания ограничения дееспособности граждан, а также каким органом и в какой форме мог бы решаться данный вопрос. Несомненно, однако, что общие основания ограничения дееспособности граждан служат таковыми и для ограничения их административной дееспособности. Так, некоторые из граждан по состоянию здоровья могут быть признаны частично или полностью недееспособными (душевная болезнь, слабоумие). Например, согласно КоАП не являются субъектами административных проступков лица, совершившие их в состоянии невменяемости.

Возможность признания гражданина временно недееспособным предусмотрена Законом РФ "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании"¹. Согласно Закону гражданин может быть временно, на срок не более пяти лет и с правом последующего переосвидетельствования, признан непригодным вследствие психического расстройства к выполнению отдельных видов профессиональной деятельности и работы, связанной с источником повышенной опасности. Решение об этом принимается врачебной комиссией, уполномоченной на то органом здравоохранения, на основании оценки состояния психического здоровья гражданина в соответствии с перечнем медицинских психиатрических показаний. Такое решение может быть обжаловано в суд.

¹ ВВС РФ. 1992, № 33. Ст. 1913.

Закон РФ "Об основах государственной службы в РФ", определяя требования к гражданам, претендующим на замещение государственных должностей, устанавливает, что кандидаты на соответствующие должности должны удовлетворять определенному состоянию здоровья¹.

¹ СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2290. В соответствии со ст. 92 Конституции РФ Президент РФ прекращает исполнение полномочий, в частности, в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия.

На основе административной правоспособности дееспособные граждане осуществляют субъективные права и обязанности, вступая в конкретные административно-правовые отношения. В таких отношениях граждане могут выступать стороной, обязанной выполнять обращенные к ней административно-правовые нормы и основанные на них требования, исходящие от органов исполнительной власти, местного самоуправления и их должностных лиц (например, обязанность соблюдать правила дорожного движения); стороной, вступающей в правоотношения, связанные с реализацией принадлежащих ей законных прав (например, с заявлением о назначении пенсии) или их охраной (подача жалобы).

Различаются административные правоотношения, складывающиеся в связи с:

а) реализацией гражданами принадлежащих им по закону прав (право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на жилище и др.);

б) выполнением возложенных на граждан обязанностей (сохранять природу, защищать Отечество и др.);

в) нарушением органами исполнительной власти, местного самоуправления и их должностными лицами прав и законных интересов граждан (например, отношение по жалобе);

г) нарушением гражданами их административно-правовых обязанностей (например, ответственность за административные правонарушения).

Указанные правоотношения возникают в процессе реализации гражданами своих субъективных прав и юридических обязанностей как по собственной инициативе, так и в порядке одностороннего волеизъявления органа исполнительной власти, местного самоуправления или его должностного лица. При этом в осуществлении субъективных прав инициатива преимущественно принадлежит гражданам.

В случаях, установленных законодательством, субъективные права и обязанности могут приобретаться гражданами через своих законных представителей (родителей,

опекунов, специально уполномоченных представителей). Но имеются также права и обязанности, которые могут приобретаться и реализовываться только лично гражданами (право на участие в государственном управлении, воинская обязанность и др.), то есть без участия третьих лиц.

В целом вопрос о реализации прав и обязанностей граждан, закрепленных административным правом, через представителей, не получил должного разрешения в российском законодательстве. Во всяком случае это понятие не тождественно представительству по гражданскому праву.

§ 2. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления

Деление прав и обязанностей граждан опирается прежде всего на их систему, закрепленную Конституцией РФ. В этом смысле конституционные права и обязанности приобретают нередко реальное значение, когда они трансформируются в административно-правовые. Конституционное положение о том, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, не исключает того, что конституционные права предполагают ту или иную степень участия административного права в правовом механизме их реализации. Возникновение права собственности, например, часто удостоверяется юридическим документом, выдаваемым уполномоченным на это административным органом или должностным лицом. Конституционный запрет на насилие "уживается" с правом работника милиции применять физическую силу, специальные средства в случаях угрозы жизни людей, общественной безопасности.

Права и обязанности граждан по содержанию можно изначально подразделить на две группы:

а) *статутные*, указывающие на положение гражданина в социальной структуре страны. Они имеют универсальное значение, поскольку не увязываются с теми или иными сферами общества. Таких прав немного, но с точки зрения своего содержания они стоят особняком и не могут быть объединены в группы с другими правами. Например, право на жизнь, право на пользование родным языком, запрет на высылку гражданина РФ за ее пределы или выдачу его другому государству, запрет на принудительный труд и др.;

б) *адекватные* тем сферам, в которых права и обязанности могут реализовываться. Они делятся: на *личные* (личная неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни); *социально-экономические* (право частной собственности, право на незапрещенную законом предпринимательскую деятельность и др.); *социальные* (право на социальное обеспечение, на образование, на охрану здоровья и др.); *социально-культурные* (право на свободу литературного, художественного творчества, на участие в культурной жизни и др.); *политические права и свободы* (право на свободу слова, право проводить собрания, митинги и т. д.).

Административное право влияет на осуществление конституционных прав, обязанностей и свобод граждан в разной степени. В повседневной жизни некоторые из них реализуются вне каких-либо правоотношений.

Наиболее значительно влияние административного права на осуществление тех прав, свобод и обязанностей, процесс которого предполагает конкретизацию конституционных положений, взаимодействие граждан с управленческими структурами, контроль с их стороны за соблюдением конституционного принципа: "Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц".

Во взаимодействии с управленческими структурами реализуются прежде всего следующие права, свободы и обязанности:

1. Право граждан *участвовать в управлении* государством как непосредственно¹, так и через своих представителей. Оно подкрепляется их правом избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. В результате гражданин

может стать соучастником либо непосредственным субъектом управленческой деятельности. Гражданин может участвовать в управлении делами государства, реализуя право доступа к государственной службе. В установленных случаях гражданин на договорных началах может быть представителем государства в органах управления коммерческих организаций, в уставном капитале которых имеется доля государственной собственности.

¹ См. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

2. Право граждан на *объединение*, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Административная правосубъектность общественных объединений, в частности, их взаимоотношения с гражданами, а также с органами государственного управления и местного самоуправления, детализируется в специально изданных правовых актах (см. гл. 10).

3. Право граждан *проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование*. Конституция РФ 1978 г. предусматривала уведомительный порядок их проведения. В Конституции РФ 1993 г. такой записи нет, как нет и решения о его отмене или изменении.

Порядок реализации указанного права регламентируется Указом Президента РФ от 25 мая 1992 г. "О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования"¹. Они определяют порядок подачи и рассмотрения уведомления о проведении соответствующих мероприятий, их ограничения, ответственность лиц, виновных в нарушении порядка проведения собраний, митингов и других массовых акций.

¹ ВВС РФ. 1992. № 22. Ст. 1216.

Особенности проведения массовых акций в Москве предусмотрены Временным положением о порядке уведомления органов исполнительной власти Москвы о проведении митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования на улицах, площадях и иных открытых общественных местах Москвы, утвержденным Указом Президента РФ от 28 мая 1993 г. В частности, установлено, что уполномоченные (организаторы) массовой акции не вправе проводить ее, если уведомление не было подано в установленный срок (не ранее пятнадцати и не позднее десяти дней до намеченной даты проведения массовой акции), или не было принято, и обязаны прекратить ее подготовку. Временное положение содержит перечень оснований, по которым уведомление может быть не принято. Например, если массовая акция противоречит принципам Декларации прав и свобод человека и гражданина и общепринятым нормам общественной морали и нравственности; в уведомлении отсутствуют обязательства уполномоченных (организаторов) обеспечивать общественный порядок, а также если они или уполномочившие их организации неоднократно не выполняли взятые на себя обязательства по ранее проводившимся массовым акциям и др.

4. Право граждан *обращаться лично*, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (см. § 4 данной главы).

5. Право граждан на *свободу и личную неприкосновенность*. Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускается только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов.

Основания и порядок применения административного задержания, а также административного ареста урегулированы законодательством об административных правонарушениях. В отдельных случаях допускается административное задержание на срок до 10 суток. Теперь сроки административного задержания предстоит привести в соответствие с Конституцией РФ.

Что касается личной неприкосновенности, то право на нее не охватывается случаями, когда поведение гражданина является противоправным. К гражданам, совершившим правонарушения, может быть применено физическое насилие и иные меры принуждения

в целях пресечения правонарушения, обеспечения производства по делу и обеспечения выполнения постановления о применении взыскания (применение приемов борьбы, личный досмотр и др.).

6. *Неприкосновенность жилища* означает, что никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения.

Законодательством предоставлено право проникать в жилище против воли проживающих в них лиц, например: работникам милиции в установленных случаях; уполномоченным должностным лицам налоговой инспекции в отдельных случаях, связанных с контролем соблюдения налогового законодательства; уполномоченным должностным лицам налоговой полиции — в жилые помещения, используемые налогоплательщиком для извлечения доходов (прибыли) и обследовать их с целью выполнения налоговой полицией возложенных на нее задач; военнослужащие внутренних войск — при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступления, либо при наличии достаточных данных полагать, что в жилище совершено или совершается преступление либо произошел несчастный случай.

7. *Право на передвижение*. Каждый, кто законно находится на территории РФ, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

Ограничения, установленные правовыми актами, связаны с режимом паспортной системы и регистрации. Они предусмотрены Законом РФ от 25 июня 1993 г. № 5242 "О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ"¹. Этим законом вместо прописки вводится регистрация граждан и устанавливается порядок ее осуществления.

В настоящее время ограничения данного права в пределах РФ допускаются только в соответствии с указанным законом. Процедуры и "технология", связанные с обеспечением этого закона и решением соответствующих вопросов, определены Правилами регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ, утвержденными постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713². Данным постановлением одновременно утвержден перечень должностных лиц, ответственных за регистрацию.

¹ ВВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

² СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2939.

Правовыми актами субъектов РФ вышеназванный закон и Правила адаптируются к конкретным условиям, регламентируя организацию практического осуществления регистрации и снятия с регистрационного учета граждан РФ.

Лица, находящиеся на территории РФ, могут свободно выезжать за ее пределы. Правом беспрепятственного возвращения в РФ обладают только ее граждане. Порядок реализации этих конституционных прав регламентируется Федеральным законом, принятым Государственной Думой 18 июля 1996 г., "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию"¹. Им регламентируется порядок осуществления указанных прав как гражданами РФ, так и иностранными гражданами и лицами без гражданства.

¹ СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

Данным законом предусмотрены основания и порядок ограничения права гражданина РФ на выезд из РФ, а также устанавливается, что он не может быть лишен права на въезд в РФ. Выезд гражданина РФ не влечет для него, его супруга или близких родственников каких-либо ограничений прав.

Въезд и выезд граждане РФ осуществляют по действительным документам, удостоверяющим личность гражданина за пределами РФ. Такими основными документами являются паспорт, дипломатический паспорт, служебный паспорт, паспорт моряка (удостоверение моряка). Порядок оформления, выдачи и изъятия этих документов определяется указанным законом.

Иностранцы граждане и лица без гражданства при въезде в РФ обязаны предъявить действительные документы, удостоверяющие их личность и признаваемые в РФ в этом качестве, и визу, выданную дипломатическим представительством или консульским учреждением за пределами территории РФ, если иное не предусмотрено международным договором РФ.

Случаи возможных временных ограничений права гражданина РФ на выезд оговорены в самом законе и касаются лиц, обладающих сведениями, которые относятся Законом РФ о государственной тайне к сведениям особой важности и совершенно секретным. При этом возможность временного ограничения должна быть оговорена в трудовом договоре (контракте). Кроме того, ограничен определенными сроками выезд за границу лиц, призванных на военную службу; задержанных по подозрению в совершении преступления либо привлеченных в качестве обвиняемых; осужденных за совершение преступления; уклоняющихся от исполнения обязательств, наложенных судом; сообщивших о себе заведомо ложные сведения при оформлении документов для выезда.

8. Право каждого свободно *искать, получать, передавать, производить и распространять информацию* любым законным способом, за исключением сведений, составляющих государственную тайну. Перечень таких сведений определяется федеральным законом.

Осуществление этого права регламентируется Законом РФ от 27 декабря 1991 г. "О средствах массовой информации"¹, а также отдельными указами Президента РФ, направленными на обеспечение этого права.

Отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их рассекречиванием и защитой в интересах безопасности РФ, регулируются Законом РФ от 21 июля 1993 г. "О государственной тайне"².

9. Право граждан *на возмещение государством вреда*, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, закреплено в ст. 53 Конституции РФ. Гражданский кодекс РФ предусматривает право граждан на возмещение вреда, причиненного также органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Вред, причиненный гражданину незаконными действиями (бездействием) указанных органов и должностных лиц, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению за счет соответственно казны РФ, казны субъекта РФ или казны муниципального образования. По этим же основаниям и в таком же порядке подлежит возмещению вред, причиненный гражданину в результате незаконной деятельности органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры. Однако вред, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ, возмещается за счет казны РФ, а в случаях, предусмотренных законом, за счет казны субъекта РФ или казны муниципального образования в полном объеме независимо от вины должностных лиц этих правоохранительных органов, а также суда. Порядок возмещения вреда в таких случаях должен определяться законом.

Возмещение вреда гражданину в рассмотренных случаях по своей сути представляет собой один из гражданско-правовых способов, во-первых, защиты законных прав и интересов граждан, а, во-вторых, укрепления законности в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц во взаимоотношениях с гражданами. При этом следует иметь в виду, что в широком смысле органы прокуратуры, суда также относятся к органам государственной власти, а их ответственность выделяется исходя из специфики выполняемых ими функций.

Для правильного понимания значения этих и иных конституционных прав для реальной

жизни людей необходимо иметь в виду, что:

во-первых, права и свободы 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. Но понимание "меры", "необходимости", "целей" может быть различным и всегда привязано к их пониманию заинтересованными властными структурами;

во-вторых, закрепление ряда прав сопровождается бланкетными нормами, предусматривающими издание закона, регламентирующего возможность и режим их осуществления (например, случаи проникновения в жилище против воли проживающих в нем лиц, перечень сведений, составляющих государственную тайну и т. д.), определяется федеральными законами;

в-третьих, ограничение некоторых прав возможно на основании судебного решения (например, ограничение права на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений и т. д.); но такие решения в свою очередь должны быть основаны на законе;

в-четвертых, многие права закрепляются без подобных оговорок, однако их осуществление будет невозможно без издания закона, устанавливающего режим и механизм их осуществления (например, право на передвижение, право на объединение, право на благоприятную окружающую природную среду и др.);

в-пятых, ряд положений Конституции РФ, посвященных правам, в действительности представляет собой декларации, провозглашающие цели, к которым необходимо стремиться.

Конституция РФ содержит принципиально важную оговорку о том, что перечисление в ней основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. За их пределами граждане РФ имеют и другие права, в том числе и входящие в содержание их административно-правового статуса. Например, право на изменение фамилии, имени и отчества, право на управление транспортными средствами, право на донорство, на приобретение оружия и др. Граждане, достигшие 18-летнего возраста, имеют право на изменение фамилии, имени и отчества. Этот вопрос решается по инициативе самих граждан органами загса в соответствии с Законом РФ от 15 ноября 1997 г. "Об актах гражданского состояния"¹. Не допускается изменение фамилии, имени и отчества, если заинтересованное в этом лицо находится под следствием, судом или у него имеется судимость, а также в случае возражения со стороны заинтересованных государственных органов.

¹ СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5340.

Право на донорство крови и ее компонентов закреплено Законом РФ от 9 июня 1993 г., Законом РФ от 22 декабря 1992 г. "О трансплантации органов и (или) тканей человека"¹.

¹ ВВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300; СЗ РФ 1995. № 3. Ст. 170; 1996. № 1. Ст. 4. • Российская газета. 1993. 21 сент.

Граждане РФ имеют право на приобретение оружия. Данное право и основные принципы его реализации закреплены Федеральным законом от 13 декабря 1996 г. "Об оружии". Закон определяет субъектов, имеющих право на приобретение оружия, а также виды оружия, которые каждый из них может приобретать. В частности, определенные виды оружия могут приобретать граждане, достигшие 18-летнего возраста. Законодательные (представительные) органы субъектов РФ могут снизить этот возраст на два года. Для приобретения оружия гражданин должен получить лицензию в органах внутренних дел по месту жительства. Лицензия не выдается гражданам РФ, не достигшим возраста, установленного Законом "Об оружии"; не представившим медицинское заключение об отсутствии противопоказаний к владению оружием; имеющим судимость за совершение умышленного преступления; отбывающим наказание за совершенное преступление; совершившим повторно в течение года административное правонарушение, посягающее на общественный порядок или установленный порядок

управления; не имеющим постоянного места жительства; не представившим в органы внутренних дел документы, подтверждающие прохождение проверки знания правил безопасного обращения с оружием, и другие документы.

Граждане Российской Федерации, имея права, вместе с тем *выполняют* возложенные на них законом *обязанности*. Конституция РФ акцентирует внимание на равенстве не только прав, но и обязанностей граждан. К ним Конституция РФ относит *обязанность платить законно установленные налоги и сборы; сохранять природу и окружающую среду; бережно относиться к природным богатствам; защищать Отечество*. Этот весьма ограниченный, круг обязанностей в действительности гораздо многообразнее в силу того, что обязанностью граждан является *соблюдение Конституции РФ и законов*. Законность и правопорядок предполагают, чтобы граждане не только в полной мере могли использовать данные им права и свободы, но и с наилучшим результатом выполняли свои обязанности.

Важнейшей обязанностью граждан как субъектов административного права является *соблюдение ими административно-правовых норм* и основанных на них законных требований органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц.

¹ ВВС РФ. 1993. № 2. Ст. 62; № 28. Ст. 1064.

В систему административного права входит значительное число норм, устанавливающих правовой режим охраны собственности, пользования природными ресурсами, охраны окружающей среды, сохранения культурных ценностей, образования, охраны здоровья. Видное место занимают нормы, касающиеся охраны общественного порядка и общественной безопасности, борьбы с антиобщественными поступками. Соблюдение их является важнейшей обязанностью граждан.

Конкретный объем обязанностей граждан в отдельных сферах определяется многочисленными нормативными актами, содержащими административно-правовые нормы по данному вопросу.

Несоблюдение гражданами обязанностей, уклонение от их выполнения, злоупотребление своими правами влечет возможность применения мер правового воздействия. В необходимых случаях уполномоченные на то органы государственной власти, местного самоуправления и их должностные лица привлекают граждан к административной, уголовной, гражданско-правовой ответственности в зависимости от характера совершенного правонарушения.

Процесс реализации гражданами субъективных прав и юридических обязанностей, закрепленных нормами административного права, предполагает совершение ими юридических действий. Они делятся на правомерные и неправомерные. Правомерные действия граждан могут быть связаны как с их правами, так и с обязанностями. К правомерным действиям, связанным с реализацией гражданами своих прав, относятся такие, которые направлены на:

- а) фактическое использование прав (например, обучение в университете, предполагающее посещение занятий, сдачу экзаменов);
- б) приобретение законных прав (например, подача заявления о поступлении в вуз);
- в) защиту нарушенных прав (подача жалобы). Правомерные действия, вытекающие из обязанностей, выражаются в добровольном их выполнении, соблюдении требований законности.

Неправомерные действия граждан образуют административные правонарушения, влекущие административное принуждение. Причинение административным правонарушением материального ущерба может повлечь за собой наряду с административной гражданско-правовую ответственность.

Правомерные действия граждан и совершенные ими административные правонарушения влекут возникновение, изменение или прекращение конкретных административных правоотношений.

§ 3. Административно-правовые гарантии прав граждан

К гарантиям прав и обязанностей граждан в юридической литературе иногда относят закрепляющие их правовые нормы. Это не совсем точно. Закрепление прав и обязанностей граждан в законодательстве — необходимое, но далеко недостаточное условие для установления реального статуса гражданина. Опыт показывает, что без надежных, автоматически действующих гарантий провозглашение прав и свобод даже в Конституции страны может оказаться юридической фикцией. Гипертрофированная политическая власть способна превратить Конституцию в юридическую пустышку, в "бумажку исторического значения".

В юридической литературе распространена неточность и другого рода. Обоснованно выделяя административно-правовые гарантии, она дает им слишком широкое толкование, включая в них судебный контроль, прокурорский надзор. Гарантии прав и свобод граждан, закрепленных нормами административного права, могут быть и неадминистративно-правовыми.

Изначальным и универсальным гарантом может быть только закон. Декларирование в этом вопросе приоритета государства, каких-либо его органов и должностных лиц способно

лишь ослабить гарантии и открыть путь произволу, ибо любые властные структуры и должностные лица обязаны действовать в рамках закона, и только в этих рамках они могут быть наделены качествами организационно-правовых гарантов.

Таким образом, между законом и государством как гарантами прав и обязанностей граждан существует сложная связь, нарушение которой ставит под сомнение реальность тех или иных гарантий.

Закон может выполнить функцию гаранта при соблюдении ряда условий. Прежде всего он должен быть адекватным экономической и политической ситуации в стране и в то же время достаточно стабильным; отвечать высокому уровню юридической техники и быть органичным звеном всей правовой системы; содержать вместо деклараций конкретные нормы и механизмы их реализации; определять круг органов и должностных лиц, на которые возлагается обязанность создавать условия для реализации прав и свобод, принимать меры к их безусловному обеспечению, а также предусматривать ответственность органов и должностных лиц за ущемление прав граждан и за несвоевременное принятие мер по их защите. Должен последовательно осуществляться принцип неотвратимости ответственности виновных в этом лиц. Иной подход будет означать отступление от конституционного положения о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства (ст. 2 Конституции РФ). Безнаказанность, как известно, стимулирует произвол.

В общем виде организационно-правовые гарантии можно подразделить на два вида: судебные и внесудебные.

Статус судебной власти и процессуальные формы ее осуществления выдвигают суды как гаранты прав и свобод граждан на первый план. Их приоритет в этой области определен Конституцией РФ, установившей, что права и свободы человека и гражданина обеспечиваются правосудием. Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод.

К ведению судов отнесены разнообразные категории дел, так или иначе затрагивающих права и свободы человека, выполнение ими своих обязанностей. Усиливается влияние судов на укрепление законности в правотворческой и правоприменительной деятельности органов исполнительной власти, местного самоуправления и их должностных лиц. Законодательство последовательно расширяет возможности судебного обжалования их правовых актов. Некоторые правовые акты и действия могут быть совершены только на основании судебного решения (ограничение права на тайну переписки, проникновение в жилище и др.).

Роль органов исполнительной власти, местного самоуправления и их должностных лиц в реализации прав и свобод граждан, выполнении ими своих обязанностей определяется тем, что они занимаются непосредственным исполнением законов, а также наделены обширными юрисдикционными полномочиями, использование которых часто имеет адресатом права, свободы и обязанности граждан.

Указанные органы и должностные лица, выполняя свою роль, действуют по двум направлениям. Они создают (участвуют в создании) необходимые материальные, организационные, правовые условия деятельности органов, предприятий и учреждений, опосредующих реализацию прав, свобод и обязанностей гражданам; разрешают конкретные индивидуальные дела, возникающие по инициативе граждан (например, в связи с их обращениями), либо по инициативе органов и должностных лиц в порядке их контрольно-надзорной деятельности (например, контроль соблюдения налогового законодательства, правил дорожного движения и т. д.).

Охраняя права граждан, органы исполнительной власти, местного самоуправления, их должностные лица заслушивают отчеты органов и должностных лиц, уполномоченных применять административные взыскания; осуществляют контроль; рассматривают протесты и представления органов прокуратуры, частные определения и представления судов; проводят проверки по выступлениям печати, информирующим об ущемлении прав и свобод человека, и др.

Конституция РФ предусмотрела учреждение должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации"¹.

¹ СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

В соответствии с данным законом Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства РФ о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Защита прав осуществляется путем рассмотрения жалоб граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства и по собственной инициативе Уполномоченного в случаях, установленных законом, например, при массовых нарушениях прав указанных субъектов.

Объектом проверок Уполномоченным могут быть государственные органы (кроме Федерального Собрания), органы местного самоуправления, должностные лица, государственные служащие, а предметом — их решения и действия (бездействие), нарушающие права.

Полномочия Уполномоченного, связанные с защитой прав, подразделяются на две группы: а) по выявлению нарушений прав — проведение проверок по жалобам, истребование необходимых для этого материалов, привлечение к проверкам представителей государственных органов и др.; б) по устранению выявленных нарушений.

Уполномоченный обязан направить органам и лицам, в решениях или действиях которых он усматривает нарушения прав и свобод граждан, свое заключение с рекомендациями о возможных и необходимых мерах восстановления нарушенных прав и свобод.

Однако Уполномоченный не вправе отменять решения и действия, нарушающие права и свободы, и применять к виновным меры принуждения. Но он может обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод; в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностных лиц, в решениях или действиях которых усматриваются нарушения прав и свобод; в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи; в Конституционный Суд РФ на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и т. п.

Успешной деятельности Уполномоченного должны способствовать нормы закона, устанавливающие его независимость и неподчиненность каким-либо государственным органам и должностным лицам; обязанность проверяемых им органов и лиц в течение 15 дней предоставлять материалы, а также не позднее чем в месячный срок давать Уполномоченному письменный ответ о результатах рассмотрения его заключения. Установлена административная ответственность за вмешательство в деятельность Уполномоченного с целью повлиять на его решения, за неисполнение должностными лицами их обязанностей, установленных Федеральным конституционным законом "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации", а равно воспрепятствование его деятельности в иной форме (ст. 165¹²). Соблюдение прав и свобод человека и гражданина является предметом общенадзорной деятельности органов прокуратуры.

При Президенте РФ образована Комиссия по правам человека с целью усиления гарантий соблюдения прав граждан РФ. В соответствии с Положением о данной Комиссии ее основной задачей является *содействие* реализации полномочий Президента РФ как гаранта основных прав и свобод человека; уважению и соблюдению прав и свобод человека в РФ; совершенствованию законодательного обеспечения прав и свобод человека; защите прав и покровительству граждан РФ, находящихся за ее пределами¹.

¹ САПП РФ. 1993. № 45. Ст. 4325.

При выявлении нарушений прав и законных интересов граждан соответствующие

органы должны принимать меры к восстановлению их нарушенных прав и законных интересов, а также к привлечению виновных в этом лиц к ответственности.

Для обеспечения прав и свобод граждан большое значение имеет строгое следование конституционным требованиям, состоящим в том, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. В этом ключе сформулирован также ряд других положений:

а) в РФ не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина;

б) их ограничение возможно только федеральным законом и только при наличии определенных обстоятельств;

в) определен перечень прав и свобод, не подлежащих ограничению вообще;

г) любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. В этом смысле незаконными являются записи в подобных актах об их вступлении в силу (введении в действие) с момента принятия или подписания.

Предусматривая государственно-правовые институты обеспечения прав и свобод граждан, Конституция РФ закрепляет право человека и гражданина защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, например, объявление забастовок, в форме обращений в официальные инстанции и т. д. Гражданин имеет право на необходимую оборону.

§ 4. Обращения граждан

В Конституции РФ закрепляется право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33).

Основными видами обращений граждан в современных условиях являются предложения, заявления и жалобы. Суть различий между ними сводится к следующему.

Предложение — привлечение внимания на несовершенство организации, деятельности или регулирования в той или иной области и указание на пути их устранения.

Заявление — обращение гражданина по поводу реализации права или законного интереса, не связанного с его нарушением.

Жалоба — обращение в государственные или иные официальные органы к должностным лицам по поводу нарушенного права или законного интереса гражданина (граждан).

В реальной действительности в одном и том же обращении могут содержаться указанные позиции в их различном сочетании.

Законодательство позволяет различать: а) *общее право жалобы*, которым обладают все граждане как таковые; б) *специальное право жалобы*, предоставленное лицам как участникам гражданского и уголовного процесса, административного и дисциплинарного производства, трудовых споров и т. п. Специальное право закрепляется законодательством, наделяющим граждан специальной правосубъектностью в дополнение к общей. Например, лицо, имеющее право обжаловать постановление по делу об административном правонарушении, именуется в законодательстве не гражданином, а лицом, в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшим. Ибо постановление может быть вынесено как в отношении гражданина, так и должностного лица, водителя автотранспортного средства, механизатора и т. д.

Общее право жалобы, реализуемое в соответствии с законодательством РФ, может быть подразделено на два вида:

а) право на *административное обжалование*,

б) право на *судебное обжалование*.

Общее право на административное обжалование (далее — административная жалоба) реализуется в порядке, определенном отчасти Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г., "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан" в редакции Указа Президиума Верховного Совета СССР от 4 марта 1980 г.¹, отчасти Законом РФ от 27 апреля 1993 г. "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" с изменениями и дополнениями, внесенными Законом РФ от 15 ноября 1995 г.¹

1 ВВС СССР. 1980. № 11. Ст. 192 (далее — Ведомости СССР).

В соответствии с названным Указом могут быть обжалованы акты и действия любого органа и должностного лица. Не ограничен круг лиц, имеющих право подать жалобу. Запрещается пересылка жалобы на рассмотрение того органа или должностного лица, на действия которых подана жалоба. По смыслу Закона РФ от 27 апреля 1993 г. жалоба *подлежит разрешению в срок до одного месяца*.

Жалоба подается в те органы или тем должностным лицам, которым непосредственно подчинены орган, предприятие, учреждение, организация или должностное лицо, действие которых обжалуется.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 2 февраля 1988 г. запрещено рассмотрение анонимных заявлений и жалоб. Жалоба должна содержать фамилию, имя и отчество лица, подающего жалобу, адрес его места жительства, а также сведения о месте его работы или учебы².

В целях усиления судебной защиты прав граждан 30 июня 1987 г. был принят Закон СССР "О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан"³. 2 ноября 1989 г. был принят аналогичный Закон СССР в новой редакции⁴.

¹ ВВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685; 1995. № 51. Ст. 4970.

² ВВС СССР. 1988. № 6. Ст. 94.

³ ВВС СССР. 1987. № 26. Ст. 388; № 42. Ст. 692.

⁴ ВВС СССР. 1989. № 22. Ст. 416.

В настоящее время действует вышеназванный Закон РФ от 27 апреля 1993 г. Он закрепляет право граждан обжаловать в суд коллегиальные и единоличные действия (решения) государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих.

Обжалованию подлежат действия (решения), в том числе представление информации, ставшей основанием для совершения действий (принятия решений), в результате которых:

- а) *нарушены права и свободы граждан;*
- б) *созданы препятствия для осуществления гражданином его прав и свобод;*
- в) *незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.*

Гражданин вправе обжаловать также бездействие упомянутых органов, предприятий, объединений, должностных лиц, государственных служащих, повлекшее за собой такие последствия. Он может обжаловать вышеназванные действия (решения), а также послужившую для их совершения информацию либо то и другое одновременно.

В порядке, предусмотренном этим законом, не могут быть обжалованы действия (решения), проверка которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ; действия (решения), в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования. В данном случае речь идет не об ограничении судебного обжалования, а лишь о пределах действия указанного закона, о различных правовых режимах обжалования в суд.

Закон устанавливает альтернативный порядок обжалования. Гражданин по своему усмотрению может обратиться с жалобой непосредственно в суд либо к вышестоящему в порядке подчиненности органу (должностному лицу). Орган (должностное лицо) обязан рассмотреть жалобу в месячный срок. Если гражданину в удовлетворении жалобы отказано

или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться с жалобой в суд.

Жалоба может быть подана гражданином, права которого нарушены, и надлежаще уполномоченным его представителем либо в суд по месту жительства, либо в суд по месту нахождения органа (должностного лица), нарушившего права гражданина.

С жалобой в суд гражданин может обратиться в установленные сроки: в течение трех месяцев со дня, когда ему стало известно о нарушении его прав; одного месяца со дня отказа в удовлетворении жалобы вышестоящим органом (должностным лицом) или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

Жалоба рассматривается судом по правилам гражданского судопроизводства.

Суд, признав обжалуемое действие (решение) незаконным, отменяет применение к гражданину меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы. Установив обоснованность жалобы, суд решает также вопрос об ответственности соответствующих субъектов за действия (решения), приведшие к нарушению прав и свобод гражданина. В отношении государственных служащих суд определяет меру ответственности, предусмотренной законами об ответственности данного государственного служащего, вплоть до представления об увольнении.

Ответственность может быть возложена как на тех, чьи действия (решения) признаны незаконными, так и на тех, кем представлена информация, ставшая основанием для незаконных действий (решений), указанных в законе, то есть повлекших нарушение прав и свобод, и т. д. Признав обжалуемое действие (решение) законным, суд отказывает в удовлетворении жалобы.

По смыслу закона жалоба может быть подана на индивидуальное и нормативное решение¹. При обжаловании нормативного решения суд может признать его незаконным относительно гражданина, подавшего жалобу, но не вправе отменить обжалуемое решение вообще. Такое право суда не вытекает из вышеназванного закона. Однако в установленных законодательством случаях нормативные правовые акты, нарушающие права и свободы граждан, могут быть признаны судом недействительными, например, по обращениям в суд прокурора, а также в соответствии со ст. 191—197, 239 ГПК РСФСР.

Общее право граждан на судебное обжалование закреплено не только законодательными актами о жалобах и реализуется не только судами общей юрисдикции. В соответствии с Конституцией РФ Конституционный Суд РФ по жалобам на нарушение конституционных прав граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, применяемого или подлежащего применению в конкретном деле. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу.

Арбитражным судам подведомственны многие категории дел по спорам, вытекающим из административных правоотношений, в том числе об обжаловании гражданами определенных актов и действий органов и должностных лиц (например, об обжаловании отказа в государственной регистрации самостоятельной предпринимательской деятельности граждан и др.)².

¹ См. ГПК РФ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

² См. Арбитражный Кодекс РФ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

Уполномоченный по правам человека, как уже отмечено, рассматривает жалобы граждан на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц и государственных служащих, в которых усматривается нарушение их прав. Порядок их разрешения специфичен. Он рассматривает жалобу только в том случае, если ранее заявитель обжаловал соответствующие решения и действия в судебном или административном порядке, но не согласен с решением, принятым по его жалобе. Жалоба должна быть подана не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод, или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении. Установлены реквизиты жалобы: она должна содержать фамилию, имя, отчество заявителя и его адрес;

изложение существа обжалуемых решений или действий; сопровождаться копиями решений, принятых по жалобе.

Уполномоченный, получив жалобу, вправе принять жалобу к рассмотрению; разъяснить заявителю средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод; передать жалобу органу или должностному лицу, имеющему право разрешить жалобу по существу; отказать в принятии жалобы к рассмотрению.

При выявлении нарушений прав и свобод гражданина Уполномоченный принимает меры к их восстановлению.

Таким образом, общее право жалобы и механизм его реализации закрепляются, главным образом, законодательством об обращениях, в том числе о жалобах граждан, а также некоторыми другими законодательными актами. Подчеркнем повторно, что в этих случаях имеются в виду граждане как таковые, то есть не учитываются какие-либо особенности в их правовом статусе.

Специальное право жалобы приурочено к *особенностям правового статуса* граждан как лиц, выполняющих те или иные социальные функции, являющихся участниками трудовых, юрисдикционных отношений.

Относительно соответствующих категорий лиц законодательством предусматривается иной порядок внесудебного и судебного обжалования. Он установлен гражданско-процессуальным, уголовно-процессуальным законодательством, законодательством о труде, об административных правонарушениях, нормативными актами, устанавливающими особенности дисциплинарной ответственности определенных категорий лиц, и т. д. Как исключение специальное право обжалования военнослужащих закреплено Законом РФ от 27 апреля 1993 г. о судебном обжаловании.

Специальное право жалобы часто находится *вне сферы административного права*. Вместе с тем в его контексте также предусматривается специальное право на внесудебное и судебное обжалование, например, постановлений о наложении административных взысканий. Военнослужащий вправе обжаловать действия (решения) органов военного управления и воинских должностных лиц, нарушающие его права и свободы, в порядке подчиненности и в военный суд в порядке, установленном Законом РФ от 27 апреля 1993 г. о судебном обжаловании.

Специальное право *не поглощает* собой общего права обжалования. Внесудебное обжалование *не лишает* гражданина конституционного *права на судебную защиту* его прав и свобод.

Указом Президента РФ от 6 июня 1996 г. № 810 "О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы"¹ установлен специальный порядок рассмотрения сообщений, опубликованных в средствах массовой информации. Руководители федеральных органов исполнительной власти и главы исполнительной власти субъектов РФ обязаны рассматривать не позднее трех дней сообщения о нарушениях подчиненными должностными лицами и работниками указанных органов федеральных законов и указов Президента РФ, о неисполнении или ненадлежащем исполнении ими указанных актов и вступивших в законную силу решений судов.

1 Российская газета. 1996. 11 июня.

Ответ редакциям должен быть дан не позднее двух недель с момента опубликования сообщений в средствах массовой информации. На федеральном уровне копии материалов рассмотрения таких сообщений направляются в Главное контрольное управление Президента РФ.

§ 5. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства

Власть Российской Федерации распространяется на всех лиц, находящихся на ее территории. В Российской Федерации правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства определяется законодательством РФ, а также международными договорами РФ.

Основными актами, устанавливающими правовое положение иностранных граждан в РФ, являются Конституция РФ (ст. 62, 63), федеральные законы от 25 июля 2002 г. "О правовом положении иностранных граждан в РФ"¹ и от 18 июля 1996 г. "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию"², постановления Правительства РФ³.

¹ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

² СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

³ Например, Правительством утверждены Положения о выдаче иностранным гражданам разрешений на временное проживание, о выдаче им вида на жительство // СЗ РФ. 2002. № 45. Ст. 4516, 4520.

Иностранные граждане и лица без гражданства для въезда и выезда из РФ должны иметь, кроме документов, удостоверяющих личность, российскую визу, выдаваемую дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями. Основаниями для оформления въезда иностранных граждан и лиц без гражданства являются: письменное обращение (лично или через представителя) в дипломатическое или консульское учреждение РФ; по приглашению российского физического или юридического лица, порядок оформления которого устанавливается Правительством РФ; надлежащим образом оформленный договор о туристской поездке.

Иностранным гражданам и лицам без гражданства, прибывающим в РФ на срок свыше трех месяцев, виза на въезд выдается при условии представления ими сертификата об отсутствии у них ВИЧ-инфекции. Иное может быть установлено международными договорами РФ.

Основания для отказа в разрешении въезда и выезда установлены Федеральным законом "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию". Этим же законом установлен также порядок транзитного проезда иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию РФ.

Иностранные граждане, независимо от того, проживают ли они в РФ постоянно или временно, обязаны подчиняться ее законам.

Изъятия из этого правила устанавливаются законодательством РФ и заключаемыми РФ международными договорами.

Законодательство различает иностранных граждан, постоянно проживающих в РФ и временно пребывающих на территории РФ, связывая с этим определенные правовые последствия. Иностранные граждане могут постоянно проживать на территории РФ, если они на то имеют разрешение и вид на жительство, выданные органами внутренних дел. Иностранные граждане, находящиеся на территории РФ на ином законном основании, считаются временно пребывающими. Постоянно проживающие иностранные граждане имеют больший объем прав в некоторых областях, чем временно пребывающие (например, в вопросах трудовой деятельности, социального обеспечения).

Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в РФ правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, если иное не предусмотрено федеральными законами или международным договором РФ.

РФ предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права.

Однако административная правоспособность иностранных граждан и лиц без гражданства уже правоспособности граждан РФ. Иностранные граждане и лица без гражданства не имеют прав и обязанностей, которые неразрывно связаны лишь с гражданством РФ. Кроме связанных с этим исключений и изъятий, вытекающих из международных договоров, административное законодательство РФ предоставляет иностранным гражданам и лицам без гражданства права и свободы, а также преимущества, установленные для граждан РФ.

Как и граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами: на обжалование незаконных действий (решений) органов государственной власти и местного

самоуправления, их должностных лиц; на свободу и личную неприкосновенность; на неприкосновенность жилища; на свободный труд; на охрану здоровья и медицинскую помощь; на образование; на свободу совести и т. д.

Но в отличие от граждан РФ для иностранных граждан установлены ограничения в области труда, связанные с их принадлежностью другому государству. Например, они не пользуются избирательным правом и, следовательно, не избираются в органы государственной власти; они не участвуют во всенародном голосовании (референдуме); не могут назначаться на отдельные должности или заниматься трудовой деятельностью, если назначение на эти должности или занятие такой деятельностью связано с принадлежностью к гражданам РФ.

Иностранные учащиеся и студенты учебных заведений РФ пользуются правами и несут все обязанности учащихся и студентов в соответствии с законодательством, действующим на территории РФ.

При соблюдении установленных правил проживания в РФ иностранные граждане имеют право передвижения по территории РФ. Ограничения в передвижении и выборе места жительства допускаются для обеспечения государственной безопасности, охраны общественного порядка, здоровья, защиты прав и законных интересов граждан РФ.

Пользуясь правами и свободами, иностранные граждане не выполняют определенных обязанностей, возлагаемых на граждан РФ. Так, они не несут обязанностей воинской службы. Однако они несут установленные обязанности перед РФ. Иностранные граждане, прибывшие в РФ на постоянное проживание, обязаны получить в органах внутренних дел вид на жительство и в установленный срок зарегистрироваться.

Иностранные граждане и лица без гражданства, находящиеся на территории РФ, обязаны соблюдать законы, уважать Конституцию РФ, традиции и обычаи народов России.

За нарушение Правил пребывания иностранных граждан в СССР и Правил транзитного проезда через территорию СССР (ныне — Российской Федерации) иностранные граждане привлекаются к ответственности в соответствии с Законом СССР о правовом положении иностранных граждан в СССР в части, не противоречащей законодательству РФ.

Правовое положение иностранных граждан в РФ, пользующихся привилегиями и дипломатическим иммунитетом, определяется специальным законодательством РФ, международными договорами РФ, а также СССР. В частности, они пользуются иммунитетом от административной юрисдикции нашей страны.

Из общего законодательства, определяющего статус иностранных граждан, имеются изъятия относительно граждан государств, входящих в СНГ. Они пользуются большей свободой на пересечение границ РФ ввиду их "прозрачности" и др. Эти изъятия устанавливаются соглашениями между государствами—участниками СНГ.

Глава 6.

ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

§ 1. Понятие и правовой статус органов исполнительной власти

Под органом исполнительной власти как ветви государственной власти следует понимать политическое учреждение, созданное для участия в осуществлении функций этой власти и наделенное в этих целях полномочиями государственно-властного характера. Орган исполнительной власти является учреждением, обособленным:

а) *организационно*. Он не входит в состав какой-либо иной организации, не является ее структурным подразделением;

б) *функционально*. Его главное назначение — осуществление управленческой, исполнительно-распорядительной деятельности по руководству в хозяйственной, социально-культурной, административно-политической сферах жизни общества в соответствии с установленным для него профилем функций;

в) *юридически*. Данный орган имеет свою компетенцию, закрепленную правовыми

актами, не производную от компетенции какого-либо иного органа.

Понятие органов исполнительной власти производно от принципа разделения властей, а содержание этого понятия определяется свойствами исполнительной власти, связано с самой ее сутью настолько, что часто такие органы сами по себе не без оснований признаются исполнительной властью (например, утверждается, что исполнительная власть — "система органов государственного управления (правительство, министерства и т. д.)"¹).

¹ См. Советский энциклопедический словарь. М., 1980.

С одной стороны, органы исполнительной власти — это разновидность органов государственной власти, с другой, — субъекты именно исполнительной власти, призванные обеспечивать ее формальную и фактическую реализацию. Они осуществляют специфическую по своему содержанию и методам государственную деятельность — государственное управление, являясь, следовательно, также органами государственного управления.

Органы исполнительной власти своей государственной природой отличаются от органов исполнительной власти местного самоуправления, а по функциональному назначению — от органов других ветвей государственной власти, а также от организаций, которые как таковые не являются субъектами управления (государственных предприятий, учреждений).

Необходимо уяснить, что орган исполнительной власти — всегда орган государственного управления, в то время как не всякий орган государственного управления признается органом исполнительной власти. Эта власть имеет разветвленный организационный механизм, в том числе управленческие органы, действующие лишь в качестве звеньев этого механизма иного (второго) порядка, чем органы исполнительной власти. Так, создаваемые Правительством РФ координационные органы, выполняя функции управленческого характера, сами по себе не относятся к органам исполнительной власти. О них и им подобных органах можно говорить как об органах исполнительной власти лишь условно, в смысле *их принадлежности* к этой власти либо создания их органом данной власти. Сказанное косвенно подтверждается тем, что правовые акты не отождествляют понятия "орган государственной власти" и "государственный орган". Различие между ними отражено, например, в Федеральном законе "Об основах государственной службы РФ", где говорится о должностях органов государственной власти и других государственных органов, в определении Конституционного Суда РФ от 29 мая 1997 г., по смыслу которого указанные понятия являются нетождественными.

Правовое положение органов исполнительной власти во многом предопределяется тем, что они в своей основе (особенно федеральные) все в большей степени становятся органами политического руководства в установленных сферах, ибо их функции государственного управления в принципе отделены от функций непосредственного управления хозяйственной и иной деятельности предприятий, учреждений и организаций.

Законом РФ "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" запрещено совмещение функций органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления с функциями хозяйствующих субъектов, и, наоборот, наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного надзора, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами РФ.

Положения Конституции РФ относительно органов исполнительной власти весьма лаконичны. Они не дают полного представления об их сущности, основах правового статуса и системе. Эти вопросы решаются с помощью правовых норм, рассредоточенных по значительному числу нормативно-правовых актов и пока еще с ненадлежащей полнотой.

Основы современного правового статуса органов исполнительной власти в целом

могут быть охарактеризованы незначительным числом общих позиций. Исходным является тот факт, что, представляя собой одну из ветвей единой государственной власти, они пользуются относительной юридической самостоятельностью в осуществлении исполнительной власти и в отношениях с субъектами представительной и судебной властей.

В период, предшествовавший введению института Президентства в РФ и провозглашения Конституции РФ 1993 г., органы государственного управления находились в жесткой зависимости от представительных органов государственной власти. Ведущие звенья этих органов (Советы Министров, министерства, государственные комитеты, исполкомы местных Советов) образовывались и упразднялись представительными органами, были подотчетным и подконтрольным им исполнительным аппаратом.

Влияние судов общей юрисдикции и государственных арбитражей на состояние законности в сфере государственного управления было незначительным, ограниченным узкой сферой подведомственных им дел и форм реагирования на ее нарушения.

Затем шло расширение полномочий Президента РФ в области организации и направления деятельности органов исполнительной власти с одновременной дезорганизацией ее системы в целом, а также действовала тенденция усиления влияния судебной власти на законность в деятельности органов государственного управления и их должностных лиц.

Конституция РФ 1993 г. формально существенно изменила ситуацию. Ослаблено прямое организационно-распорядительное влияние представительной власти на органы исполнительной власти. В своем большинстве они формируются при решающем участии Президента РФ и уполномоченных субъектов исполнительной власти, во многом не подотчетны и не подконтрольны органам представительной власти. Издание правовых актов в пределах представленной компетенции — основное средство направляющего воздействия этих органов на функционирование исполнительной власти.

Органы исполнительной власти получили значительные возможности влиять на правотворческую деятельность представительных органов (право законодательной инициативы Правительства РФ, право подписи и возвращения на повторное рассмотрение правовых актов, предоставленное главам администраций краев, областей и др. субъектов). Расширена подведомственность дел судам общей юрисдикции и арбитражных судов, возникающих в сфере государственного управления, например, расширены основания для отмены указанными судами неправомερных актов органов исполнительной власти.

Взаимодействие органов исполнительной власти с представительными (законодательными) и судебными органами является необходимым условием нормального функционирования государства. Оно осуществляется в различных организационных формах (согласительные комиссии, заслушивание информации должностных лиц органов исполнительной власти на заседаниях представительных органов и т. д.). В палатах Федерального Собрания и Конституционном Суде РФ имеются полномочные представители Президента РФ¹, а в указанных палатах — также представители Правительства².

¹ См.: Положение о полномочных представителях Президента РФ в палатах Федерального Собрания РФ от 9 марта 1996 г. // Российская газета. 1996. 16 марта.

² См.: Положение о Полномочном представительстве Правительства РФ в Федеральном Собрании РФ, утв. постановлением Правительства РФ от 20 марта 1997 г. // Российская газета. 1997. 3 апр.

Достаточно обширны и разнообразны отношения органов исполнительной власти с представительными (законодательными) и судебными органами, возникающие вне связи с выполнением ими конституционных функций, например, по вопросам материально-технического обеспечения и охраны деятельности представительных (законодательных) и

судебных органов.

Однако органы исполнительной власти самостоятельны, осуществляя специфический вид государственной деятельности, которая по своему юридическому содержанию является, как уже отмечалось, исполнительной и распорядительной. В соответствии с законодательством эти органы обладают государственно-властными полномочиями, в том числе по изданию правовых актов и их реализации. В целом они наделены широкими полномочиями самостоятельного правотворчества, правоприменения и правоохраны. Но они самостоятельны только в пределах, очерченных правом. К ним не применяется принцип "разрешено все, что не запрещено".

Из правовых актов вытекает общее правило: каждый орган исполнительной власти действует в пределах установленной ему компетенции, в определенном порядке и в установленных правовых формах, хотя бы на этот счет и не было специальной оговорки в правовых актах, закрепляющих его задачи, функции и полномочия.

При этом под компетенцией органа государственного управления понимается "система полномочий этого органа по осуществлению государственной власти... она включает в себя обязанность (перед государством) и право (по отношению к управляемым объектам) выполнять определенные задачи и функции... применительно к этим объектам"³. Подзаконность деятельности органов исполнительной власти — важнейший момент в их правовом положении. Во всей своей деятельности они должны строго следовать требованиям Конституции, законов, выполнять и в пределах своей компетенции способствовать их выполнению другими.

³ *Лазарев Б. М.* Компетенция органов управления. М., 1972. С. 101—102.

Органы исполнительной власти находятся на бюджетном финансировании. Они являются юридическими лицами, то есть обладают гражданской правоспособностью.

Права органов исполнительной власти гарантируются Конституцией РФ, конституциями и уставами ее субъектов, другими нормативно-правовыми актами, устанавливающими их статус. В качестве их организационных гарантов являются президенты, органы, решающие вопросы образования соответствующих органов; органы прокуратуры. Защита прав органов исполнительной власти может быть предметом разбирательства судебных органов.

Слабым местом в статусе органов исполнительной власти является неопределенность их ответственности за неблагоприятные последствия их деятельности.

§ 2. Виды органов исполнительной власти

Данные органы можно классифицировать по ряду признаков и прежде всего в зависимости от государственного устройства, организационных форм, характера компетенции, порядка решения подведомственных вопросов.

В соответствии с *федеративным государственным устройством* различаются *федеральные органы* исполнительной власти и *органы исполнительной власти субъектов* РФ, республик, краев, областей, городов республиканского значения (Москва и Санкт-Петербург), автономной области и автономных округов.

По *организационно-правовым формам* различаются:

а) правительства; б) советы министров, в) кабинеты министров; г) министерства; д) государственные комитеты; е) комитеты; ж) службы; з) главные управления, управления; и) инспекции; к) агентства; л) департаменты; м) администрации; н) мэрии; о) отделы и др.

Организационные формы органов исполнительной власти сами по себе не всегда определяют их место, назначение, характер компетенции, принципы, лежащие в основе порядка разрешения подведомственных им дел. Часто эти параметры закрепляются в нормативно-правовых актах, устанавливающих правовой статус тех или иных органов.

По общему правилу правительства, советы министров, министерства, государственные комитеты образуются на уровне РФ, республик. Но в настоящее время правительства, министерства созданы в других субъектах Федерации (Москве, Санкт-Петербурге и др.).

Органы исполнительной власти других организационных форм создаются и действуют на различных уровнях.

На базе действующих нормативно-правовых актов по организационным формам сложно определить функциональное назначение, компетенцию и организацию работы органов одной и той же формы. Ее выбор нередко является произвольным.

Организационные формы и основы статуса федеральных органов исполнительной власти определены Указом Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. "О системе федеральных органов исполнительной власти"¹. Ими являются министерства РФ (федеральные министерства) и иные федеральные органы исполнительной власти: государственные комитеты РФ, федеральные комиссии России, федеральные службы России, российские агентства, федеральные надзоры России. Впредь запрещено создание федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации иных наименований и с иным статусом, чем это предусмотрено данным указом.

¹ СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4081 (Тем не менее позже стали создаваться органы исполнительной власти в других организационных формах).

В литературе и нормативно-правовых актах часто фигурирует термин "ведомство". Этим понятием охватывались в одних случаях все центральные органы отраслевого и межотраслевого управления, включая министерства, государственные комитеты; в другом — все такого рода органы, кроме министерств и государственных комитетов, то есть комитеты, главные управления и др. В литературе они именовались специальными ведомствами. В принципе аналогичное употребление этого термина встречается до сих пор. Однако изменился подход к установлению их правового статуса. Прежде он формировался Правительством. Ведомства подчинялись Правительству. В настоящее время эти вопросы решаются в том же порядке, в каком и в отношении министерств, государственных комитетов. Многие из ведомств, как отмечено, подчиняются непосредственно Президенту РФ.

Администрации — органы исполнительной власти краев, областей, автономной области, автономных округов.

Органами этих администраций являются департаменты, главные управления (управления), отделы. Перечни и формы органов администраций определяются соответствующими субъектами самостоятельно. Среди них различаются отраслевые, межотраслевые органы.

Действующие нормативно-правовые акты, касающиеся организационных форм органов исполнительной власти, имеют тот недостаток, что иногда в одной и той же форме создаются органы исполнительной власти и образования, которые к ним не относятся. Например, постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 1999 г. созданы Федеральная медицинская служба гражданской обороны, Федеральная противопожарная служба гражданской обороны и др.¹, которые не относятся к федеральным органам исполнительной власти.

¹ СЗ РФ. 1999. № 47. Ст. 5718.

Нередко одну и ту же форму имеют органы исполнительной власти и их структурные подразделения. Например, к первым относятся департаменты мэрии Москвы, ко вторым — департамент ценных бумаг Министерства финансов РФ, департамент ветеринарии Министерства сельского хозяйства РФ. Будучи структурными подразделениями, некоторые департаменты обладают значительной самостоятельностью в руководстве отраслями, подотраслями, осуществлении специализированных функций, особенно те из них, статус которых определяется положениями, утвержденными Президентом или Правительством РФ. Так, Положение об упомянутом Департаменте ветеринарии утверждено постановлением Правительства РФ².

² САПП РФ. 1993. № 47. Ст. 4537.

По характеру компетенции выделяются органы общей, отраслевой, межотраслевой и внутриотраслевой компетенции.

Органы общей компетенции руководят на подведомственной территории всеми или

большинством отраслей и сфер управления, обеспечивают там комплексное экономическое, социально-культурное развитие. К ним относятся правительства (Совет Министров, Кабинет Министров), администрации субъектов Российской Федерации и др.

Органы отраслевой компетенции осуществляют руководство подведомственными им отраслями, например, Министерство путей сообщения, Министерство здравоохранения и др.

Органы межотраслевой компетенции выполняют общие специализированные функции для всех или большинства отраслей и сфер управления. Среди них своим статусом выделяются органы, оказывающие руководящее воздействие на группы специализированных отраслей (комплексы), выполняя различные функции (например, Министерство промышленности, науки и технологии РФ); органы, выполняющие специализированные функции межотраслевого значения (например, Министерство труда и социального развития РФ); органы, выполняющие функции по определенным проблемам (например, Российское агентство по патентам и товарным знакам).

Органы внутриотраслевой компетенции руководят в рамках отраслей порученными участками работ (например, территориальные, межтерриториальные органы федеральных министерств).

По порядку разрешения подведомственных вопросов различаются коллегиальные и единоначальные органы. *Коллегиальные органы* — организационно и юридически объединенные группы лиц, которым принадлежит приоритет в принятии решений по всем вопросам компетенции данных органов. В коллегиальных органах решения принимаются большинством их членов в сочетании с персональной ответственностью за их исполнение, за руководство порученными участками работы. Коллегиальность позволяет наиболее правильно решать крупные и сложные вопросы руководства с участием специалистов, с использованием их опыта. Коллегиальными являются правительства, некоторые государственные комитеты, федеральные комиссии и др.

Единоначальными являются органы, в которых решающая власть по всем вопросам их компетенции принадлежит возглавляющему данный орган руководителю. Единоначалие обеспечивает оперативность руководства, использование индивидуальных способностей и опыта руководителей, повышает их персональную ответственность за результаты работы органа. Единоначальными могут быть органы как общей, так и отраслевой компетенции (министерства, администрации краев, областей и т. д.).

Единоначалие эффективно тогда, когда опирается на различные институты демократии и не подменяется единовластием. В системе исполнительной власти сочетание коллегиальных и единоначальных органов способствует как всестороннему и квалифицированному обсуждению, так и оперативному решению вопросов. Сочетание указанных начал в единоначальных органах часто выражается в том, что здесь действуют коллегии. Они существуют в министерствах и других органах. По своему статусу коллегии относятся к совещательным органам, что не умаляет их роли в руководстве соответствующими отраслями и сферами. Решения коллегий, как правило, проводятся в жизнь приказами (распоряжениями) руководителей, но могут быть обращены к исполнению непосредственно. Это объясняется тем, что председателями являются руководители соответствующих органов, которые своей подписью придают юридическое значение решениям коллегий.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 26 декабря 1995 г. № 1286 "О членах коллегии федерального органа государственной власти" численность членов коллегии такого органа определяется Правительством РФ. В состав коллегии по должности входят руководители соответствующих федеральных органов исполнительной власти и их заместители.

Назначение и освобождение членов коллегии, не являющихся таковыми по должности, производится Правительством РФ по представлению руководителя федерального органа из числа руководителей ведущих департаментов, управлений,

отделов, территориальных органов и при необходимости представителей других федеральных органов, ведущих ученых, специалистов, число которых, как правило, не должно превышать пяти человек.

Полномочия между членами коллегии распределяются председателем коллегии, которым является руководитель федерального органа исполнительной власти.

Особое организационно-правовое положение занимают создаваемые в системе государственного управления координационные и консультативные органы. По общему правилу, они являются вспомогательными органами органов исполнительной власти, не наделенными юридически-властными полномочиями, хотя и выполняющими важные задачи. На федеральном уровне статус таких органов определен Указом Президента РФ от 28 сентября 1992 г. "О координационных и консультативных органах, создаваемых Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, министерствами и ведомствами Российской Федерации"¹.

¹ САПП РФ. 1992. № 41. Ст. 2278.

При Президенте РФ создаются в качестве консультативных органов комиссии и советы, которые предварительно рассматривают вопросы и готовят по ним предложения для Президента в соответствии с их компетенцией.

Правительством РФ могут создаваться:

а) консультативные органы в виде советов, рекомендации которых проводятся при необходимости в жизнь решениями Правительства;

б) координационные органы в виде комиссий со статусом правительственных или межведомственных.

Правительственные комиссии создаются, как правило, для рассмотрения и подготовки предложений по вопросам, имеющим общегосударственное значение. Они возглавляются заместителями Председателя Правительства, а их рекомендации оформляются при необходимости в виде постановлений или распоряжений правительства.

Однако Правительство РФ не может наделять такие органы правом принимать решения *общего характера*, обязательные для исполнения федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. Поэтому Комиссии Правительства РФ по оперативным вопросам незаконно предоставлено право принимать "решения, обязательные для федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ"².

² См. п. 7 Положения о Комиссии Правительства РФ по оперативным вопросам, утв. постановлением Правительства РФ от 9 июня 1997 г. // Российская газета. 1997. 24 июня.

Межведомственные комиссии рассматривают вопросы, требующие межотраслевой координации. Решения этих комиссий, принимаемые в рамках их компетенции, являются обязательными для всех органов, представленных в комиссиях, а также предприятий и организаций, действующих в сфере ведения этих органов. По вопросам, требующим решения Правительства РФ, эти комиссии вносят предложения.

По вопросам, отнесенным к компетенции министерств и других федеральных органов государственного управления, ими могут образовываться межведомственные комиссии и межведомственные советы. Полномочия комиссий и советов определяются совместными решениями указанных органов в пределах их компетенции.

§ 3. Понятие, принципы построения и звенья системы органов исполнительной власти

Под системой органов исполнительной власти понимается их совокупность и система взаимоотношений на основе разграничения компетенции между ними. Система органов отражает разделение предметов ведения и полномочий в организации самой исполнительной власти, в осуществлении ее функций множеством субъектов. Своеобразие решения разделения предметов ведения и полномочий в системе

исполнительной власти РФ заключается в том, что на него оказывает непосредственное влияние федеративное устройство Российского государства.

Федеративное устройство РФ основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации, равноправии и самоопределении членов РФ (ст. 5 Конституции РФ).

Система органов исполнительной власти в РФ строится и функционирует на основе *принципов федерализма, сочетания централизации и децентрализации, законности*. Эти принципы вытекают из Конституции РФ.

Принцип федерализма в системе органов исполнительной власти обусловлен государственным устройством России. В структурном плане он проявляется в том, что в общую систему этих органов входят:

- а) федеральные органы исполнительной власти;
- б) органы исполнительной власти субъектов РФ — республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов.

В пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ст. 77 Конституции РФ). Вместе с тем федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ в силу особенностей, присущих статусу РФ и ее субъектов, представляют собой относительно самостоятельные системы.

В юридическом аспекте *принцип федерализма* проявляется в том, что, *во-первых*, компетенция органов исполнительной власти и взаимоотношения между ними определяются прежде всего на основе нормативно-правовых актов, закрепляющих разграничение предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами; *во-вторых*, Конституция РФ регламентирует соотношение правовых актов органов государственной власти РФ и ее субъектов. В главном концепция сводится к тому, что законные акты федеральных органов исполнительной власти обязательны для аналогичных органов субъектов РФ; законные акты органов исполнительной власти субъектов РФ подлежат соблюдению федеральными органами исполнительной власти; *в-третьих*, одной из правовых форм регулирования взаимоотношений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ становятся административные договоры, соглашения. Они признаются в качестве элемента механизма реализации принципа федерализма прежде всего в сфере функционирования исполнительной власти. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. В свою очередь органы исполнительной власти субъектов РФ по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий (ст. 78 Конституции РФ).

Передача оформляется соглашением, заключаемым в соответствии с Федеральным законом от 24 июня 1999 г. "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации"¹. В нем определены стороны, предмет, срок действия, ответственность за нарушение, процедура подготовки, подписания, введения в действие соглашения.

¹ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Принцип сочетания централизации и децентрализации тесно связан с принципом федерализма, но не тождествен ему. Не тождествен потому, что сочетание этих его элементов может иметь место на различных уровнях и не обязательно сопутствует только федеративному государственному устройству.

Указанный принцип оказывает большое влияние на функционирование всей системы исполнительной власти. *Централизация вытекает из единства этой системы*, обусловленного наличием предметов и полномочий, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти, и их совместного ведения с органами исполнительной власти субъектов РФ. Централизованное осуществление исполнительной власти может сосредоточиваться в руках федеральных органов и органов субъектов РФ в пределах, определенных законодательством. В общегосударственном масштабе более высокая степень централизации проявляется по предметам ведения РФ, она несколько ослабляется в отношении предметов совместного ведения. За пределами этих видов ведения, как известно, субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ). В последнем случае соотношение централизации и децентрализации в осуществлении исполнительной власти определяется самими субъектами РФ.

Децентрализация означает закрепление законодательством предметов ведения и полномочий за тем или иным органом (видом органов), которые он (они) должен осуществлять самостоятельно, без вмешательства со стороны вышестоящих органов. При этом отсутствует "расщепление" предметов ведения и полномочий по вертикали, что имеет место при совместном ведении. При децентрализации предметы ведения и полномочия как бы отторгаются, обретают высокую степень независимости от властных полномочий вышестоящих органов исполнительной власти.

Особой разновидностью децентрализации является делегирование органом исполнительной власти части своих полномочий подчиненному органу в целях удобства управления на основе приближения его к объектам. Например, федеральными органами исполнительной власти создаваемым ими территориальным органам. В этом случае децентрализация осуществляется в виде деконцентрации полномочий, передачи их от вышестоящего к нижестоящему органу. На осуществление деконцентрированных полномочий может серьезным образом влиять вышестоящий орган. Создание подобных органов способно служить организационно-правовым средством решения общефедеральных и территориальных задач на основе смещения тяжести управления с центра на места, а также усиления взаимодействия между субъектами РФ. Целесообразность взаимодействия между названными органами может возникнуть при осуществлении полномочий как по предметам ведения РФ, так и ее совместного ведения с субъектами РФ.

Сочетание централизации и децентрализации в осуществлении исполнительной власти позволяет реализовать ее единство в многообразии.

Принцип законности проявляется прежде всего в том, что все органы государственной власти, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Данное требование относится также к конституциям и другим актам законодательства субъектов РФ.

Одним из важных аспектов принципа законности является обязательность строгого соблюдения положений Конституции РФ о соотношении актов органов государственной власти РФ и ее субъектов. Они сформулированы в ст. 76. В частности, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с Конституцией РФ. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в РФ, действует федеральный закон.

В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом РФ, изданным вне пределов ведения РФ и ее совместного ведения с субъектами РФ, действует нормативно-правовой акт субъекта РФ.

Система органов исполнительной власти создается в соответствии с конституционным разграничением полномочий в этой области между РФ и ее субъектами. К ведению РФ относятся установление системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов исполнительной власти (п.

"г" ст. 71 Конституции РФ).

В совместном ведении РФ и ее субъектов находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти (п. "н" ст. 72 Конституции РФ). На уровне РФ по данному вопросу должны приниматься федеральные законы. Система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается этими субъектами самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральными законами.

Систему федеральных органов исполнительной власти в зависимости от их организационно-правовых форм можно определить лишь на основе совокупности правовых актов: Конституции РФ, указов Президента РФ от 14 августа 1996 г. "О системе федеральных органов исполнительной власти"¹, от 17 мая 2000 г. "О структуре органов исполнительной власти"².

¹ СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4081.

² СЗ РФ. 2000. № 21. Ст. 2168.

Ее образуют:

- а) Правительство РФ;
- б) федеральные министерства;
- в) государственные комитеты РФ;
- г) федеральные комиссии России;
- д) федеральные службы России;
- е) российские агентства;
- ж) федеральные надзоры;
- з) иные федеральные органы исполнительной власти³. Система органов исполнительной власти субъектов РФ в общем виде определена Федеральным законом от 6 октября 1999 г. "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ"¹.

³ Указом Президента РФ от 1 ноября 2001 г. "Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, образован Комитет РФ по финансовому мониторингу в качестве федерального органа исполнительной власти, в новой форме, не предусмотренной Указом Президента РФ от 17 мая 2000 г. "О структуре федеральных органов исполнительной власти" // См. Положение о Комитете РФ по финансовому мониторингу, утв. постановлением Правительства РФ от 2 апреля 2002 г. // СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 1311.

Ее образуют:

- а) высший орган исполнительной власти субъекта РФ;
- б) иные органы исполнительной власти субъекта РФ. Их формы определяются самими субъектами Российской Федерации.

§ 4. Правительство РФ

Правительство РФ является высшим исполнительным органом РФ. Оно — орган государственной власти, осуществляет исполнительную власть в РФ, возглавляет единую систему исполнительной власти в РФ.

Правовую основу его деятельности составляют Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы и нормативные указы Президента РФ.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. "О Правительстве Российской Федерации"² Правительство РФ организует исполнение Конституции РФ, законов, указов Президента РФ, международных договоров РФ, осуществляет систематический контроль за их исполнением органами исполнительной власти, принимает меры по устранению нарушений законодательства РФ.

¹ СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.

² СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

Правительство РФ является коллегиальным органом. В его состав входят Председатель Правительства РФ, его заместители и федеральные министры. Решающая роль в формировании Правительства РФ принадлежит Президенту, который назначает Председателя Правительства РФ (с согласия Государственной Думы), а также его заместителей и федеральных министров.

Все члены Правительства участвуют в его заседаниях с правом решающего голоса.

Председатель Правительства РФ обладает особым статусом. Он возглавляет Правительство; определяет в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента РФ основные направления деятельности Правительства и организует его работу; представляет Правительство в РФ и за пределами ее территории; ведет заседания Правительства, обладая правом решающего голоса; подписывает акты Правительства; представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, о назначении на должность и освобождении от должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, о наложении на них взысканий и об их поощрении.

Заместители Председателя и федеральные министры принимают участие в выработке и реализации политики Правительства, в подготовке постановлений и распоряжений Правительства и обеспечивают их исполнение.

Заместители Председателя Правительства в порядке распределения обязанностей между ними координируют работу министерств, государственных комитетов и других подведомственных Правительству органов. Они контролируют их деятельность и дают им поручения, предварительно рассматривают предложения и проекты постановлений и распоряжений, внесенные в Правительство.

Министры как члены Правительства участвуют в рассмотрении и обсуждении всех вопросов на его заседаниях.

Для решения оперативных вопросов Правительство РФ может образовывать Президиум. Его решения не должны противоречить актам, принятым на заседаниях Правительства РФ, которое имеет право отменить любое решение своего Президиума.

Законом определен круг вопросов, решения по которым могут приниматься только на заседаниях Правительства РФ, например, о представлении Государственной Думе федерального бюджета и отчета о его исполнении, о внесении Правительством РФ законопроектов в Государственную Думу и др. (ст. 28 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации").

Правительство осуществляет полномочия, возложенные на него а) Конституцией РФ; б) федеральными законами; в) нормативными указами Президента РФ.

В Конституции РФ его функции и полномочия определены предельно кратко. Но их перечень здесь открыт. Он завершается формулировкой, что Правительство РФ "осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации". Это, прежде всего, означает, что оно — орган исполнительной власти и на него возлагается проведение в жизнь законов. Что касается "иных" конституционных полномочий, то их конкретные виды немногочисленны. Например, оно дает заключения по определенным законопроектам (п. 3 ст. 104) и др.

Конституционные полномочия Правительства РФ отражены в Федеральном конституционном законе о Правительстве, в котором они конкретизированы, а также закреплены многие другие его полномочия. В целом полномочия Правительства РФ, предусмотренные в указанном законе, с допуском условности можно подразделить на следующие группы:

а) полномочия по вопросам руководства федеральными органами исполнительной власти. Так, Правительство руководит работой данных органов и контролирует их деятельность, а также координирует деятельность федеральных органов исполнительной

власти, руководство которыми осуществляет Президент РФ; для осуществления своих полномочий может создавать свои территориальные органы; устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов иных федеральных органов исполнительной власти.

Правительство утверждает положения о подчиненных ему органах исполнительной власти. Ему предоставлено право учреждать организации, образовывать координационные, совещательные органы, а также органы при Правительстве РФ и др.;

б) общие полномочия. В их пределах оно организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации; осуществляет регулирование в социальной сфере; обеспечивает единство системы исполнительной власти в РФ и контролирует деятельность ее органов; формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию и др.;

в) полномочия в различных сферах: экономической, социально-культурной, административно-политической, внешних отношений. Они конкретизированы применительно к особенностям соответствующих сфер.

В числе ключевых полномочий, которые призвано осуществлять Правительство РФ, можно назвать следующие. На него возложены: разработка и обеспечение исполнения федерального бюджета; проведение в стране единой финансовой, кредитной и денежной политики¹, а также единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения. Оно организует разработку и исполнение прогнозов экономического и социального развития России; утверждает и обеспечивает выполнение важнейших федеральных программ. На него возложено обеспечение проведения единой государственной политики в области экологии. Оно координирует работу органов исполнительной власти по совместному проведению природоохранных мероприятий и реализации крупных экологических программ федерального и международного значения; принимает меры по ликвидации последствий крупных аварий и катастроф, а также стихийных бедствий.

На Правительство РФ возложено управление федеральной собственностью. Им принимаются в установленном порядке решения о создании и ликвидации федеральных унитарных государственных предприятий. Оно делегирует свои полномочия федеральным органам государственной власти по управлению и распоряжению объектами федеральной собственности. Некоторые из них, о чем уже говорилось, делегированы Государственному комитету Российской Федерации по управлению государственным имуществом (ныне Министерство имущественных отношений Российской Федерации) — по вопросам создания и реорганизации федеральных предприятий, назначения представителей государства в акционерных обществах и т. д. Федеральным органам исполнительной власти, на которые возложены координация и регулирование деятельности в соответствующих отраслях (сферах) управления, оно делегировало совершение таких юридических действий, связанных с созданием, реорганизацией и ликвидацией федеральных предприятий, как утверждение уставов в соответствии с типовым уставом, утверждаемым Министерством имущественных отношений РФ; назначение на должность и освобождение от должности руководителей федеральных предприятий; заключение, изменение и расторжение контрактов с этими руководителями.

На него возложено обеспечение реализации принципов приватизации государственных и муниципальных предприятий; руководство приватизацией федеральной собственности.

Правительство РФ осуществляет разнообразные полномочия в области административно-политической деятельности. Оно призвано осуществлять меры: по защите интересов государства, по обеспечению обороны страны и государственной безопасности; по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

Правительство РФ осуществляет меры по реализации внешней политики РФ. Правительство объединяет и направляет работу министерств, государственных комитетов и других подведомственных органов, не вторгаясь, однако, в сферу

компетенции Президента РФ, когда речь идет об органах, подчиненных прежде всего ему, а также Правительству.

Правовыми формами осуществления Правительством своих полномочий являются *постановления и распоряжения*, обязательные к исполнению в РФ. Правительство же обеспечивает и исполнение издаваемых им актов.

Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом. Но предусматривается возможность и его досрочной отставки.

Случаи и порядок его отставки установлены Конституцией РФ (ст. 117). Правительство само может подать в отставку; решение о его отставке может принять Президент РФ; недоверие ему может быть выражено Государственной Думой, которая выносит по этому вопросу постановление, принимаемое большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы; вопрос о доверии Правительству может быть поставлен перед Государственной Думой его Председателем. При отказе в доверии Президент может принять решение об отставке Правительства РФ.

Основания для отставки Правительства в Конституции РФ *не обозначены*.

В случае отставки или сложения полномочий Правительство РФ по поручению Президента продолжает действовать до формирования нового Правительства РФ.

§ 5. Министерства и иные федеральные органы исполнительной власти

В правовом положении данных органов имеются общие и специфические черты. Общим является то, что:

а) они представляют собой в организационно-правовом отношении самостоятельные, обособленные звенья; пользуются самостоятельностью во взаимоотношениях с соответствующими органами других ветвей власти, а также с Правительством РФ, между собой и с однопрофильными нижестоящими органами;

б) выполняют специализированные задачи и функции федерального значения в пределах компетенции, установленной нормативными правовыми актами;

в) в своей деятельности руководствуются Конституцией РФ, федеральными законами, правовыми актами Президента и Правительства РФ. Права каждого из них индивидуализируются положением о данном органе, в концентрированном виде выражающем его задачи, функции, компетенцию, основы организации;

г) руководители федеральных органов (министерств и др.) обладают рядом однородных полномочий в решении определенных вопросов. Они утверждают структуру и штатное расписание центрального аппарата данного органа; в пределах предоставленной компетенции назначают и освобождают работников; утверждают положения о структурных подразделениях органа и решают другие вопросы.

Руководители этих органов несут персональную ответственность за выполнение возложенных на возглавляемые ими органы задач и осуществление ими своих функций;

д) имеется совпадение основных правовых форм их деятельности. Ими являются приказы, распоряжения, инструкции. В положениях о конкретных органах исполнительной власти называются также указания, положения, наставления, правила, уставы. Но такой подход не связан с тем или иным их видом.

Общее состоит также в том, что перечень видов указанных органов устанавливается Президентом РФ. В соответствии с данным перечнем создаются конкретные федеральные органы исполнительной власти.

Наряду с общими правовым статус федеральных органов исполнительной власти включает специфические черты, установленные применительно к их определенным организационно-правовым формам. Различия имеются в:

а) *характере их деятельности*.

Министерство Российской Федерации — федеральный орган исполнительной власти, призванный осуществлять различные по своему характеру виды деятельности;

проводить государственную политику в установленной сфере; осуществлять управление в соответствующей области; координировать здесь деятельность иных федеральных органов исполнительной власти, но только в случаях, установленных федеральными законами, указами Президента и постановлениями Правительства РФ.

Юридические особенности функций и полномочий федеральных министерств определяются, *во-первых*, прежде всего тем, является ли министерство органом отраслевого или межотраслевого управления; *во-вторых*, спецификой порученных ему сфер и отраслей. Министерства межотраслевой компетенции осуществляют преимущественно функции координации и регулирования, а также решают конкретные вопросы в порядке реализации данной функции.

Министерства отраслевой компетенции осуществляют разноплановые функции, "привязанные" к функционированию и развитию соответствующей отрасли. Они участвуют в формировании государственной политики, а также обеспечивают ее проведение в отрасли; разрабатывают и реализуют федеральные целевые и отраслевые программы по развитию отрасли; выступают государственными заказчиками продукции, используемой в отрасли и т. д.

Вместе с тем каждое отраслевое министерство выполняет разнообразные задачи и функции соответствующего отраслевого профиля (см. Часть вторую учебника).

Государственный комитет Российской Федерации, федеральная комиссия — федеральные органы исполнительной власти, призванные осуществлять на коллегиальной основе межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к их ведению; функциональное регулирование в определенной сфере деятельности.

Федеральная служба России, российское агентство, федеральный надзор России являются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими специальные (исполнительные, контрольные, регулирующие и др.) функции в установленных сферах.

Следует отметить, что в нормативных правовых актах не обозначены основания создания различных форм федеральных органов исполнительной власти, выполняющих однородную по своему характеру деятельность;

б) *их подчинении*. С этой точки зрения они подразделяются на две группы.

Характерным для правового положения большинства федеральных органов исполнительной власти является то, что они находятся в ведении Правительства РФ. К другой группе относятся органы, руководство которыми осуществляет Президент РФ по вопросам, закрепленным за ним Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами.

К федеральным органам исполнительной власти, подведомственным Президенту РФ по вопросам, закрепленным за ним Конституцией РФ либо иными законодательными актами РФ, относятся, например, министерства обороны, внутренних дел, иностранных дел, федеральная служба охраны РФ, Служба внешней разведки РФ, федеральная служба безопасности РФ, Федеральная пограничная служба РФ, Федеральная служба внешней разведки РФ и др.

Таким образом, Президенту РФ напрямую подчинены в основном органы, представляющие атрибуты государства как политической организации, обладающей аппаратом принуждения.

Однако характер конституционных полномочий Президента таков, что в силу необходимости их осуществления в сфере его влияния оказываются и другие федеральные органы исполнительной власти. Например, Президент РФ назначает и освобождает от должности федеральных министров независимо от того, какие министерства они возглавляют.

Очевидно, что прямое подчинение федеральных органов исполнительной власти Президенту РФ ограничивает полномочия Правительства РФ по руководству соответствующими органами, ослабляет его влияние на них и контроль за их

деятельностью;

в) *определении их правового статуса.* Положения о федеральных органах исполнительной власти, подведомственных Президенту РФ, утверждаются Президентом, а о других федеральных органах исполнительной власти — Правительством РФ;

г) *назначении и освобождении руководителей.* Оно также осуществляется с учетом вышеназванных групп органов. Президентом РФ назначаются руководители подведомственных ему органов федеральной исполнительной власти, а руководители других — Правительством РФ;

д) *правовом положении руководителей федеральных органов исполнительной власти.* Кроме особенностей в подчинении, назначении на должность и освобождении от должности специфика их статуса выражается в том, что министерства возглавляют входящие в состав Правительства РФ федеральные министры. Осуществляя руководство возглавляемыми министерствами, министры одновременно участвуют в принятии правительственных актов с правом решающего голоса. Государственный комитет, федеральная комиссия возглавляется, соответственно, председателем Государственного комитета РФ, председателем федеральной комиссии России; федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы России, российское агентство — генеральный директор российского агентства; федеральный надзор — начальник федерального надзора России. Их руководители не входят в состав Правительства по должности и не имеют права решающего голоса при решении им тех или иных вопросов.

Кроме того, руководители некоторых федеральных органов исполнительной власти являются одновременно первыми заместителями или заместителями Председателя Правительства РФ. Соответствующие органы подчиняются, во-первых, Правительству РФ как таковому, во-вторых, возглавляющим их первым заместителям либо заместителям в текущей деятельности;

е) *способах организации и решении подведомственных вопросов.* Министерства являются единоначальными органами. Министры руководят возглавляемыми министерствами на основе единоначалия, несут персональную ответственность за выполнение возложенных на соответствующие министерства задач и функций.

В федеральном министерстве образуется коллегия в составе министра (председатель коллегии), его заместителей по должности, а также других руководящих работников системы министерства. Члены коллегии, кроме лиц, входящих в ее состав по должности, утверждаются Правительством РФ.

Коллегия рассматривает наиболее важные вопросы деятельности министерства и принимает соответствующие решения большинством ее членов в форме постановлений. Решения коллегии проводятся в жизнь, как правило, приказами министра. В случае разногласий между коллегией и министром министр проводит в жизнь свое решение. Вместе с тем докладывает о разногласиях, в зависимости от формы подчинения министерства, Президенту и Правительству РФ либо лишь Правительству, если он находится только в его прямом подчинении. Члены коллегии вправе сообщить Президенту и Правительству свое особое мнение по принятому решению.

Государственные комитеты, федеральные комиссии по определению должны быть и некоторые из них действительно являются коллегиальными органами в юридическом смысле слова. Ими, как коллегиальными органами, образуются коллегии в составе председателя комитета (председатель коллегии), его заместителей, руководящих работников комитета и подведомственных ему организаций.

В положениях о такого рода государственных комитетах, действовавших ранее, дифференцировались компетенция комитета как коллегиального органа, его председателя, коллегии, в том числе и правовые формы их решений. Чаще всего комитеты принимали по вопросам своей компетенции постановления, а их председатели — приказы, инструкции, давали указания. Постановления являлись межведомственными актами, а акты председателя издавались по внутриведомственным вопросам.

Государственный комитет, федеральная комиссия как коллегиальные органы не равнозначны органам, осуществляющим деятельность на коллегиальной основе. Ведь на такой же основе действуют и единоначальные органы. Известно, что в этих целях в них создаются коллегии.

Государственные комитеты, являющиеся единоначальными органами, строятся обычно по модели министерств.

Правовое положение федеральных служб, российских агентств, федерального надзора во многом аналогично тому, которое занимают государственные комитеты, федеральные комиссии. Это касается порядка их образования, назначения руководителей, подчиненности, утверждения положений о них. Особенности связаны с комбинированием их специальных функций, соотношением их удельного веса в деятельности конкретных органов этих видов. Хотя, строго говоря, возложенные на них "исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие..." функции в различном соотношении входят в сферу деятельности и других федеральных органов исполнительной власти. Для деятельности федеральных служб, агентств, надзора, как правило, характерна лишь их большая специализация.

В зависимости от характера функций и полномочий федеральные органы исполнительной власти могут быть сведены с известным допуском условности в следующие группы:

а) органы, осуществляющие руководство *отраслями*, либо их однородными комплексами;

б) органы, осуществляющие *межотраслевое регулирование и координацию*¹⁴

¹ К каждой из этих групп могут принадлежать органы различных организационных форм.

в) органы *контроля и надзора*, осуществляющие в пределах предоставленной им компетенции *специализированные функции вневедомственного значения*;

г) органы *по определенным общегосударственным социально-экономическим и иным проблемам*;

д) иные органы, выполняющие *специфические* по своему характеру функции.

Федеральные органы исполнительной власти функционируют в сфере:

а) *экономики*. Это министерства: энергетики, экономического развития и торговли, сельского хозяйства и др.; государственные комитеты РФ: по рыболовству, по строительству и жилищно-коммунальному комплексу; федеральные комиссии: по рынку ценных бумаг, энергетическая комиссия; федеральные службы: земельного кадастра России, по финансовому оздоровлению и банкротству, агентства: по судостроению, по государственным резервам и т. д.;

б) *социально-культурной деятельности*. Министерства: образования, здравоохранения, культуры и Государственный комитет по физической культуре, спорту и туризму;

в) *административно-политической деятельности*. Министерства: обороны, юстиции, внутренних дел, иностранных дел и др.; службы: Федеральная пограничная служба РФ, Служба внешней разведки РФ, Федеральная служба налоговой полиции РФ, Федеральная служба охраны РФ, Федеральная служба безопасности и др.

Функции отдельных органов запрограммированы на несколько сфер. Например, Министерство экономического развития и торговли.

В настоящее время нет нормативно-правовых актов, которые бы устанавливали общие основы правового положения федеральных органов исполнительной власти.

Объем и характер их полномочий определяются особенностями порученных им отраслей и сфер деятельности.

Федеральные органы, действующие в экономической и социальной сферах, осуществляют *общее руководство* соответствующими отраслями.

Как правило, предприятия, учреждения и организации выведены из их прямого административного подчинения по вопросам их основной деятельности. В компетенцию федеральных органов исполнительной власти не входит всестороннее руководство этими объектами.

Главные функции федеральных органов — анализ состояния, прогнозирование и определение основных направлений развития профильных сфер и отраслей; создание более благоприятных условий для работы соответствующих предприятий, учреждений и организаций, в установленных случаях лицензирование их деятельности; получение и обработка информации по вопросам компетенции данного органа.

Федеральные, в том числе отраслевые, органы лишены права непосредственного распорядительства в отношении предприятий, учреждений и организаций. Свои функции они выполняют путем подготовки проектов решений, принимаемых Президентом или Правительством РФ, а также издания собственных нормативно-правовых актов. По строго определенным вопросам, требующим безотлагательного решения, отдельные министерства наделяются распорядительными полномочиями. Например, Министерство путей сообщения — по вопросам обеспечения безопасности движения; Министерство по атомной энергии — по вопросам, связанным с обеспечением эксплуатации соответствующих объектов, и др.

Однако распорядительство, по общему правилу, исключает вмешательство федеральных органов, действующих в экономической и социальной сферах, в производственную и хозяйственно-финансовую деятельность предприятий, учреждений и организаций.

Министерства, государственные комитеты, службы, замкнутые на *административно-политической деятельности*, в большинстве своем наделены более широкими полномочиями в области *оперативного распорядительства*. Это объясняется тем, что их функционирование подчинено задаче обеспечения обороны страны, государственной и общественной безопасности, правоохранительной деятельности. Своеобразие функций Министерства иностранных дел, Министерства юстиции предопределило общий характер их деятельности. Оперативные связи Министерства иностранных дел РФ с учреждениями, находящимися за рубежом (посольствами, консульствами), неотделимы от административного распорядительства, хотя и оно при этом не исключается.

Межотраслевые органы федеральной исполнительной власти имеют *неодинаковый статус*. Одни из них осуществляют функции нормативно-координационного характера, разрабатывают и часто самостоятельно принимают нормативно-правовые акты, направленные на обеспечение исполнения законов, указов Президента и Правительства РФ. При этом они не обладают правом применения административных принудительных мер, связанных с осуществлением возложенных на них функций.

Другая группа органов, *наряду с аналогичными полномочиями* в области нормотворчества, наделена широкими административными *полномочиями* по применению мер административного принуждения. В большинстве своем это органы, на которые возложены контрольно-надзорные функции. К ним следует отнести прежде всего Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, Государственный таможенный комитет РФ, Федеральный горный и промышленный надзор и др.

Следует иметь в виду, что федеральные органы исполнительной власти, ориентированные на осуществление общего руководства, могут быть наделены также *полномочиями* в области *решения конкретных вопросов деятельности* предприятий, учреждений и организаций. Это бывает связано со значимостью таких вопросов и спецификой функций того или иного органа. Например, Министерство юстиции РФ осуществляет регистрацию общественных объединений РФ, Министерство транспорта РФ выдает лицензии на внешние перевозки автотранспортом и т. д.

Основы правового статуса таких органов нередко определяются законами, указами Президента РФ, в соответствии с которыми утверждаются положения о каждом из них.

§ 6. Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти

Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти имеют единую правовую природу, общие, а также специфические черты, определяемые особенностями содержания деятельности создавших их федеральных органов.

Правовой основой создания данных органов служит Конституция РФ. Упоминание о них имеется в Федеральном конституционном законе "О Правительстве РФ" (ст. 11), который отнес к полномочию Правительства установление порядка их создания и деятельности.

Правовая природа и статус территориальных органов в принципе predeterminedены ст. 78 Конституции РФ, согласно которой федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать их руководителей.

По смыслу данной статьи территориальные органы являются государственными органами: они выступают субъектами государственно-властных полномочий, делегированных им федеральными органами исполнительной власти, являющимися органами государственной власти, для выполнения их государственных по своему характеру задач и функций. Именно в качестве государственных территориальные органы в своей деятельности руководствуются Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, правовыми актами создавших их федеральных органов исполнительной власти, а также касающимися их деятельности нормативными правовыми актами субъектов РФ, принятыми в пределах их компетенции.

В организационной системе исполнительной власти территориальные органы принадлежат к федеральным государственным органам, осуществляющим в пределах подведомственной территории исполнительную деятельность. Это predeterminedется их назначением, в частности, федеральным характером возложенных на них полномочий.

Территориальные органы подчиняются создавшим их федеральным органам и действуют под их непосредственным руководством. Они, не являясь федеральными органами исполнительной власти, представляют собой самостоятельные звенья системы этих органов, а не структурные подразделения их центральных аппаратов; признаются самостоятельными субъектами не только административного, но и гражданского права.

Масштаб деятельности территориальных органов может включать территорию одного или нескольких субъектов. В зависимости от этого их иногда называют региональными или межрегиональными органами.

Территориальные органы могут создаваться для осуществления полномочий по предметам ведения РФ и по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов в зависимости от компетенции соответствующего федерального органа исполнительной власти. Однако в любом случае они не могут входить в систему органов исполнительной власти субъектов РФ, хотя должны взаимодействовать с ними в аналогичных формах, что и соответствующие федеральные органы исполнительной власти.

Для характеристики правового статуса территориальных органов важным является вопрос о порядке назначения и освобождения от должности его руководителя. Согласно ст. 78 Конституции РФ решение данного вопроса — конституционное право федерального органа исполнительной власти, создавшего данный территориальный орган. Однако вопрос об участии субъектов РФ в решении этого вопроса стал предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Его правовая позиция сводится к тому, что органы государственной власти субъектов РФ в случаях, предусмотренных федеральным законом, вправе участвовать в решении вопросов о назначении и освобождении от должности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти постольку, поскольку их деятельность связана с предметами совместной деятельности РФ и ее субъектов. При этом решение вопросов о назначении и

освобождении указанных лиц остается за федеральными органами исполнительной власти. Иное могло бы препятствовать формированию единой системы исполнительной власти¹.

Конкретные виды территориальных органов действуют на основании положений о них, утверждаемых создавшими их органами. Положениями оформляются задачи, функции и полномочия территориальных органов в пределах и с учетом особенностей задач, функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти, их создавших.

Территориальные органы наделяются юридически-властными полномочиями по различным подведомственным вопросам, в том числе в отношении организационно не подчиненных им лиц. Например, территориальное управление Министерства РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства имеет право давать обязательные для исполнения предписания коммерческим и некоммерческим организациям; территориальным органам федеральных органов исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления, в том числе об изменении или отмене принятых ими актов, не соответствующих законодательству РФ; изготовителям, исполнителям, продавцам товаров, работ, услуг о прекращении нарушений прав потребителей; налагать административные взыскания на коммерческие и некоммерческие организации и др.²

¹ См. например, Определение Конституционного Суда РФ от 28 ноября 2000 г. № 225-0.

² См. Положение о Территориальном управлении Министерства РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства. Утв. приказом Министерства от 17 ноября 1999 г. // Российская газета. 2000. 1 марта.

Однако территориальные органы не вправе издавать нормативные правовые акты.

В связи с созданием федеральных округов федеральные органы исполнительной власти иногда создают свои федеральные органы в качестве подчиненных им окружных территориальных органов.

Например, Минюстом РФ такой орган создан в виде федерального управления. Для него характерен окружной масштаб деятельности, в пределах которого управление призвано обеспечивать реализацию Минюстом РФ в федеральном округе государственной политики в сфере юстиции. К его задачам относится также координация деятельности территориальных органов Минюста РФ и учреждений юстиции в субъектах Федерации, входящих в федеральный округ¹.

Создавать территориальные органы могут также федеральные органы, не относящиеся к федеральным органам исполнительной власти. Их статус не имеет общей регламентации и устанавливается создавшими их или другими компетентными органами².

¹ См. главу 40.

² См. например, Положение о территориальном подразделении Государственной хлебной инспекции при Правительстве РФ. Утв. приказом Государственной хлебной инспекции при Правительстве РФ от 14 мая 2001 г. // Российская газета.

§ 7. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Субъекты Российской Федерации формируют свои системы органов в соответствии с нормативно-правовыми актами, устанавливающими общие принципы организации системы их органов государственной власти. Установление таких принципов относится к совместному ведению РФ и ее субъектов. По этому предмету предусматривается издание федеральных законов, в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ.

Как уже сказано, 6 октября 1999 г. принят Федеральный закон "Об общих принципах организации системы органов государственной власти субъектов РФ", определяющий, в частности, основы формирования системы органов исполнительной власти субъектов РФ. В целях приведения законодательства субъектов РФ в соответствие с указанным законом и обеспечения преемственности власти установлен переходный период в два календарных года

со дня вступления его в силу, то есть до 19 октября 2002 г.

Принципиальные положения закона, определяющие основы организации системы органов исполнительной власти, можно свести к следующим.

В субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Он возглавляется руководителем данного органа либо высшим должностным лицом субъекта РФ в субъекте, в котором такая должность установлена его конституцией (уставом).

В соответствии с Конституцией РФ в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъекта РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ.

Закон специально выделяет особое положение высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) (далее для краткости — руководитель), которое по своему содержанию является для них одинаковым.

Высшее должностное лицо (руководитель) избирается на срок не более пяти лет и не может избираться на указанную должность более двух сроков.

Должностное лицо (руководитель) представляет субъект РФ в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти других субъектов РФ, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать соглашения и договоры от имени субъекта РФ. Оно обнародует законы, вправе участвовать в работе законодательного (представительного) органа субъекта РФ, а также формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ в соответствии с его законодательством и т. д.

Определены основания досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица (руководителя). Ими могут быть отставка в связи с выражением недоверия законодательным (представительным) органом; отставка по собственному желанию; утрата гражданства РФ и др. (ст. 19 Закона).

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ — постоянно действующий. Он обеспечивает исполнение Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ на соответствующей территории.

Наименование данного органа, структура и порядок его формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ.

К его основным полномочиям закон относит разработку и осуществление мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта РФ, участие в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии. Он призван осуществлять меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности, общественного порядка, борьбе с преступностью.

На него возложены разработка проектов бюджета, программ социально-экономического развития, обеспечение их выполнения и подготовка отчетов о их исполнении. Он формирует иные органы исполнительной власти субъекта РФ и осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными ст. 78 Конституции РФ.

Таковы основные требования, которым впредь должна удовлетворять организация системы исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Вместе с тем представляет интерес организация исполнительной власти в субъектах РФ, сложившаяся до издания вышеназванного закона, поскольку по некоторым позициям он сохраняет концептуальную преемственность (о формах органов, их ключевых полномочиях и др.), а его реализация еще не завершена. В некоторых субъектах данный

вопрос был решен следующим образом.

Система и формы органов исполнительной власти в *республиках* определяются их конституциями, законами и иными актами; *других субъектов* Российской Федерации — их уставами и иными правовыми актами, принимаемыми в соответствии с законами, указами Президента РФ.

В системе государственной власти субъектов РФ выделяются *президенты, главы субъектов РФ или главы их администрации*. В конституциях республик и уставах других субъектов РФ их статус определяется различным образом, но все они обладают широкими полномочиями в сфере исполнительной власти.

Варианты установления изначального статуса президентов, глав субъектов и их администрации в основном сводятся к следующему.

В республиках президенты являются:

а) главой государства и главой исполнительной власти (например, в Северной Осетии);

б) главой государства в республике (Республика Татарстан);

в) главой республики, ее исполнительной власти и Председателем Правительства (Республика Бурятия);

г) главой государства и его высшим должностным лицом (Республика Ингушетия);

д) главой государства и исполнительной власти, высшим должностным лицом (Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия).

В Республике Коми глава республики осуществляет исполнительную власть, является главой государства и возглавляет Правительство. Главой исполнительной власти и высшим должностным лицом Республики Карелия является Председатель Правительства.

Высшим должностным лицом Удмуртской Республики является Председатель Государственного Совета. По Конституции Республики Дагестан Президент является главой государства. Исполнительную власть здесь возглавляет Государственный Совет Республики.

Такого рода варианты обнаруживаются в определении статуса глав (глав администрации) других субъектов РФ. При этом конкретные наименования их определяются уставами субъектов. Они именуются собственно главами администрации, губернаторами, мэрами и т. п.

Губернатор Ставропольского края является высшим должностным лицом и председателем правительства края. Губернатор Иркутской области является главой, высшим должностным лицом области; он возглавляет исполнительную власть и является главой администрации области. Глава (Губернатор) Курганской области является высшим должностным лицом области. Губернатор Ленинградской области является высшим должностным лицом и возглавляет систему исполнительной власти области. В Липецкой области учреждена должность главы администрации, под руководством которого осуществляет свою деятельность администрация области. Губернатор Пермской области является высшим должностным лицом области, обладающим полномочиями руководителя администрации области. В Пермской области действует глава администрации. В Москве и Санкт-Петербурге главы администрации именуются мэрами.

При всей значимости юридических различий и оттенков в определении исходных начал в правовом положении президентов, глав и т. п. в субъектах РФ все они обладают в сфере исполнительной власти компетенцией общего характера. С различной степенью детализации она обрисована в конституциях и уставах субъектов РФ. Системы органов исполнительной власти субъектов РФ имеют существенные различия в формах составляющих их органов. Однако организация исполнительной власти в субъектах РФ имеет свою логику, определенную сложившейся корпоративной структурой общественной жизни (здесь выделяются отрасли, их комплексы и т. д.). Поэтому в субъектах РФ действуют органы исполнительной власти общей, межотраслевой,

отраслевой компетенции, имеющие различные организационные формы.

Органами общей компетенции являются:

Правительства (кабинеты министров) республик, образуемые либо представительными органами государственной власти, либо президентами, либо на основании сочетания выборности или утверждения представительными органами глав правительств и назначения на должности других членов. В одних республиках они возглавляются председателями правительств (кабинетов министров), в других президенты являются одновременно главами правительств. Председатели правительств назначаются на должности представительными органами государственной власти или президентами. В Республике Карелия предусматривается избрание главы Правительства населением.

Например, Правительство Республики Дагестан образуется Государственным Советом Республики в составе Председателя Правительства, его заместителей и министров. По предложению Председателя Правительства Государственный Совет вправе ввести в состав Правительства руководителей других республиканских органов. Правительство Республики Коми формируется главой Республики Коми. Председатель Республики Северная Осетия — Алания назначается и освобождается от должности Президентом Республики, а Председатель предлагает Президенту структуру и персональный состав Правительства.

Однако в конституциях некоторых республик отсутствует необходимая четкость в регламентации формирования правительств этих республик. Иногда определяется состав правительства, но не определяются органы и лица, уполномоченные назначать и освобождать от должности председателя правительства, его заместителей, министров и других должностных лиц, входящих в его состав.

Администрация краев, областей, автономной области, автономных округов обеспечивает осуществление общих для данной территории задач социально-экономического развития, исполнение законов РФ, актов Президента и Правительства РФ, связь между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Администрация является органом исполнительной власти общей компетенции. Это понятие является родовым, применяемым к органам этих субъектов, *именуемым, правительством*, а также к органам, образование которых предусматривается уставами субъектов РФ, *именуемым администрацией* в собственном смысле слова.

Структура администрации определяется уставом данного субъекта РФ или в установленном им порядке. Например, по Уставу Иркутской области администрация области состоит из Губернатора, первого заместителя и заместителей главы администрации (в данном случае главой администрации является Губернатор), структурных подразделений, осуществляющих полномочия исполнительной власти в конкретных сферах управления. В соответствии с Уставом Липецкой области структура администрации устанавливается областным Собранием и т. д.

Руководство деятельностью администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономных округов осуществляет глава соответствующей администрации на принципе единоначалия и несет ответственность за надлежащее исполнение ею своих полномочий. Руководитель указанных субъектов (Губернатор и т. д.) — не всегда глава администрации. Например, руководитель (председатель) администрации (правительства) Курганской области назначается главой (Губернатором) области с согласия областной Думы.

Глава администрации является высшим должностным лицом субъекта РФ, входит в единую систему исполнительной власти в части осуществления полномочий по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов, а также в части реализации полномочий, переданных федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ.

В пределах установленной компетенции глава самостоятельно осуществляет деятельность по вопросам, связанным с отдельными полномочиями федеральных

органов, делегированными субъектами РФ, полномочиями органов исполнительной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъекта; полномочиями органов исполнительной власти субъекта РФ по вопросам его ведения.

Органы исполнительной власти субъектов РФ обладают разнообразными полномочиями в области формирования системы и структуры такого рода органов; бюджета, финансов и учета; управления собственностью; взаимодействия с предприятиями, учреждениями и организациями всех форм собственности, а также в конкретных отраслях и сферах экономического, социально-культурного развития (сельского хозяйства, строительства, транспорта, образования, культуры и др.).

Органы исполнительной власти субъекта РФ разрабатывают и представляют на утверждение представительному органу по принадлежности бюджет и обеспечивают его исполнение; распоряжаются и управляют имуществом, относящимся к собственности данного субъекта РФ; разрабатывают и осуществляют программы в области управления экономикой, культурной, социальной политикой; осуществляют меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране общественного порядка, борьбе с преступностью; принимают в пределах своей компетенции правовые акты (постановления, распоряжения), осуществляют иные исполнительно-распорядительные функции и полномочия, возложенные на них Конституцией РФ, законами и иными актами компетентных органов.

Органы исполнительной власти субъектов РФ общей компетенции осуществляют ряд полномочий внеотраслевого характера. Они разрабатывают проекты и обеспечивают выполнение планов и программ социально-экономического развития, бюджета субъекта РФ; разрабатывают предложения к планам и программам, принимаемым федеральными органами и затрагивающим интересы субъектов РФ; решают вопросы по созданию, приобретению, использованию и отчуждению объектов собственности субъекта РФ; организуют мероприятия по приватизации имущества, находящегося в собственности этих субъектов и др.

Большинство полномочий указанных органов увязано с конкретными отраслями и сферами деятельности.

В области экономики эти органы: разрабатывают и выполняют соответствующие региональные программы по рациональному использованию земель, повышению плодородия почв, обеспечивают планирование использования земель, контроль за их использованием и охраной; руководят ветеринарной службой; обеспечивают проведение обязательных мероприятий по борьбе с вредителями, болезнями растений и др. Важная часть их полномочий связана со строительством. Они организуют подготовку проектов и титульных списков по стройкам и объектам, находящимся в собственности субъекта РФ, и утверждают их. На них возложен контроль за соблюдением утвержденных проектов строительства. К их компетенции отнесена выдача разрешений на строительство на землях субъектов РФ. Им предоставлено право приостанавливать строительство, ведущееся с нарушением утвержденных проектов и планов застройки и др.

Органы исполнительной власти субъектов РФ осуществляют разнообразные полномочия в отношении коммуникаций: организуют транспортное обслуживание населения, контролируют работу железнодорожного, водного, воздушного, трубопроводного транспорта; обеспечивают развитие на территории субъекта РФ сети автомобильных дорог; организуют работы по развитию средств связи. В компетенцию органов исполнительной власти субъектов РФ входят полномочия по вопросам коммунального и торгового обслуживания. Они организуют работы по развитию электрификации, газоснабжения, канализации, водоснабжения районов и городов; способствуют развитию межтерриториальных торговых связей и т. д.

В области социально-культурной деятельности: создают учреждения образования, культуры, здравоохранения, социального обеспечения, физкультуры и спорта; разрабатывают программы развития этих сфер с учетом национально-культурных традиций населения; оказывают материально-финансовую и иную помощь указанным учреждениям. На них

возложен контроль санитарно-эпидемиологического и радиационного состояния соответствующих территорий и т. д. Важным направлением их работы является разработка программ социальной защиты населения и организация их исполнения; создание фондов занятости населения и защиты от безработицы; руководство работой учреждений и организаций социального обеспечения и т. д.

В области административно-политической деятельности: организуют выполнение законодательства и контролируют его соблюдение на подведомственной территории; осуществляют меры, связанные со спасением жизни людей, защиты их здоровья и прав, охраной собственности; руководят подчиненными органами милиции, пожарной охраны; создают специализированные формирования по охране общественного порядка; руководят работой подчиненных органов записи актов гражданского состояния; обеспечивают выполнение законодательства о воинской обязанности всеми должностными лицами и гражданами; организуют прием населения; рассматривают жалобы, заявления и предложения граждан и т. д.

Компетенция органов исполнительной власти общего характера устанавливается не только путем прямого закрепления их полномочий. Она определяется еще и в виде подчинения им системы отраслевых и межотраслевых органов и возложения на них руководства деятельностью этих органов.

Поэтому органы исполнительной власти общей компетенции осуществляют свои полномочия в зависимости от их характера непосредственно и через подчиненные органы, призванные руководить, порученными им отраслями и сферами. Эти органы — вершины специализированных систем управления соответствующими отраслями и сферами деятельности, формируемых с учетом принципа федерализма.

Органами *отраслевой* и *межотраслевой* компетенции в республиках чаще всего являются *министерства, государственные комитеты, комитеты, главные управления* и др.

В других субъектах РФ наиболее распространенными органами являются *главные управления (управления), департаменты, комитеты, отделы*. Создаются также органы иных форм.

Отраслевые и межотраслевые органы администрации края, области и т. д. подчинены ее главе. Их структура, порядок формирования, полномочия и организация работы определяются уставами соответствующих субъектов РФ.

Имеются особенности в организации исполнительной власти Москвы, предусмотренные Уставом г. Москвы, принятым Московской городской Думой 28 июня 1995 г.

Территориальными единицами Москвы являются районы, территориальные округа и другие части территории города, имеющие наименования и границы, закрепленные городскими правовыми актами.

Исполнительную власть в Москве осуществляет городская администрация (мэрия Москвы).

Высшим должностным лицом Москвы является мэр, который непосредственно или через органы городской администрации решает вопросы социально-экономической жизни города, осуществляет управление городским хозяйством, выполняет другие исполнительно-распорядительные функции по вопросам своей компетенции.

Наиболее важные вопросы жизни города и управления городским хозяйством мэр выносит на рассмотрение Правительства Москвы. В его состав входит Премьер Правительства, его первые заместители, управляющий делами мэрии Москвы, министры Правительства Москвы из числа руководителей отраслевых, функциональных органов городской администрации и префекты административных округов.

Премьером Правительства является мэр или по его решению вице-мэр, а также иное лицо, назначенное мэром и утвержденное в должности постановлением Думы.

Отраслевые и функциональные органы городской администрации (департаменты) осуществляют исполнительно-распорядительные функции в определенных отраслях и

сферах.

Префекты административных округов являются должностными лицами городской администрации. Они в пределах своих полномочий осуществляют исполнительно-распорядительную, координирующую и контрольную деятельность на территориях соответствующих округов.

Органом власти района города Москвы является районная Управа. Она состоит из районного собрания и главы Управы, возглавляющего районное собрание и администрацию района.

Районная Управа обеспечивает решение вопросов местного значения, руководство хозяйственными и социальными службами района.

Глава Управы организует работу Управы на принципе единоначалия, он вправе решать вопросы, относящиеся к компетенции Управы, осуществляет полномочия Управы как юридического лица.

В Уставе Москвы разрешены многие конкретные вопросы, связанные с формированием органов власти Москвы, разграничением их полномочий и взаимодействием между ними на различных уровнях.

Правовой статус структурных подразделений органов исполнительной власти и их аппаратов определяется положениями о них, утверждаемыми различными органами и должностными лицами в пределах их компетенции. Например, федеральные министры, председатели государственных комитетов утверждают штатные расписания и положения о структурных подразделениях министерств, государственных комитетов. Но, как показывает практика, положения об отдельных структурных подразделениях, специализированных на функциях общегосударственного значения, утверждаются Президентом или Правительством РФ. Имеются также подразделения, которые по существу являются органами отраслевого или межотраслевого управления, но формально введены в структуру министерства, государственного комитета (например, из подразделений центрального аппарата Министерства транспорта РФ, осуществляющих специальные функции отраслевого управления, сформированы автомобильно-дорожная служба, служба морского флота и служба речного флота, возглавляемые заместителями министра; функции упраздненного Государственного комитета санитарно-эпидемиологического надзора РФ возложены на Департамент государственного санитарно-эпидемиологического надзора Министерства здравоохранения РФ. Это обстоятельство учитывается при определении их административно-правового статуса.

Формирование системы органов исполнительной власти не является самоцелью. Они призваны оказывать позитивное влияние на развитие общества. Эту функцию они могут успешно выполнять при наличии необходимых условий. К числу *общих условий* нормальной работы органов исполнительной власти следует отнести:

а) наличие качественного и стабильного законодательства;

б) четкое определение правового статуса всех звеньев исполнительной власти, их взаимодействия и отношений со структурами других ветвей государственной власти, а также объектами управляющего воздействия;

в) стабильность, относительный консерватизм (в конструктивном смысле слова) систем субъектов исполнительной власти. Организационные импровизации парализуют работу. На основе вычленения объективно необходимых функций государственного управления должны создаваться органы исполнительной власти;

г) законодательное упорядочение службы в государственных органах;

д) установление реальной неотвратимой правовой ответственности служащих государственных органов, в том числе повышенной для должностных лиц, за нарушение дисциплины и совершение других правонарушений;

е) установление гарантий ограничения действия закона Паркинсона, препятствующих инерции разбухания управленческого аппарата, возникновению параллельно действующих управленческих структур, расширению и углублению

бюрократизма в системе исполнительной власти;

ж) необходим постоянный государственный и общественный контроль за действиями исполнительной власти на всех уровнях.

, § 8. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти

Статус Президента Российской Федерации определен Конституцией РФ. Президент осуществляет государственную власть в качестве главы государства, возвышаясь над законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти. Хотя Президент определяет внутреннюю и внешнюю политику в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами, он не входит организационно в систему какой-либо ветви государственной власти. Тем не менее основной удельный вес полномочий и их характер позволяют отнести его также к особым субъектам исполнительной власти.

Президент РФ обладает широкими полномочиями в области исполнительной власти. Эти полномочия относятся как к формированию организационной системы, так и к содержанию ее функционирования.

Президент РФ формирует Правительство РФ. Предусмотренное Конституцией РФ согласование Президентом с Государственной Думой назначения Председателя Правительства РФ имеет формально процедурный характер. Президенту принадлежит право принимать или отклонять отставку Правительства РФ; определяя внешнюю и внутреннюю политику, Президент тем самым оказывает законное влияние на различные стороны самого содержания деятельности Правительства РФ и всей системы исполнительной власти.

Именно этим обусловлена юридическая зависимость Правительства РФ от Президента. Она отчетливо проявляется в том, что Президент имеет право председательствовать на заседаниях Правительства; его указы и распоряжения обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации (см. п. 2 ст. 90 Конституции РФ); он вправе отменять постановления и распоряжения Правительства РФ (п. 3 ст. 115 Конституции РФ); указы Президента относятся к системе актов, составляющих правовую основу деятельности Правительства РФ (ст. 113, п. "ж" ст. 114 Конституции РФ); Президент вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ (п. 2 ст. 85).

Вместе с тем, с точки зрения требований законности, Президент РФ *не должен подменять органы исполнительной власти*, представляющие собой самостоятельные звенья системы этой власти.

Федеральным законом от 29 июля 2000 г. "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" расширены возможности Президента РФ в укреплении законности в деятельности, в частности, исполнительных органов субъектов РФ. В случаях, указанных в данном Законе, Президент РФ вправе вынести высшему должностному лицу субъекта РФ предупреждение, отрешить, отстранить его от должности¹.

Учрежден институт Полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе, Полномочный представитель действует на основании Положения о нем, утвержденного Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г.² Он призван обеспечить реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа. К его основным задачам относятся: организация в федеральном округе работы по реализации органами государственной власти направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ;

¹ СЗ РФ. 2000. № 31. Ст. 3205.

² СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных

органов государственной власти; обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента РФ; представление Президенту РФ докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в округе, внесение Президенту РФ соответствующих предложений.

Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с Полномочным представителем определяется постановлением Правительства РФ от 12 августа 2000 г.¹

Президент РФ является Председателем Государственного Совета Российской Федерации, членами которого являются по должности высшие должностные лица (руководители) высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Будучи совещательным органом, Государственный Совет призван содействовать реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Его статус определяется утвержденным Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г. Положением о Государственном Совете Российской Федерации²).

¹ СЗ РФ. 2000. № 34. Ст. 3473.

² СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3633.

Глава 7

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Ими являются выборные и иные органы местного самоуправления, образуемые в городских, сельских поселениях и на других территориях. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Определение статуса представительных органов местного самоуправления относится к сфере конституционного права. Административным правом устанавливается статус органов местного самоуправления, осуществляющих функции управленческого характера.

Общие правовые основы местного самоуправления, а следовательно, и его отдельных звеньев, определяются Конституцией РФ, Федеральным законом от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"¹, другими федеральными законами, конституциями, уставами и законами субъектов РФ.

¹ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

В настоящее время компетенция органов местного самоуправления в конкретных сферах и отраслях деятельности регламентируется также Законом РСФСР от 6 июля 1991 г. "О местном самоуправлении в РСФСР".

Важнейшими актами, разрешающими непосредственно принципиальные вопросы организации местного самоуправления, являются уставы соответствующих муниципальных образований. Основное содержание устава муниципального образования определяется Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в соответствии с которым в уставе, в частности, указываются структура и порядок формирования органов местного самоуправления, наименование и полномочия выборных и других органов местного самоуправления, а также должностных лиц местного самоуправления.

Концепция правового регулирования местного самоуправления заключается в возможности многообразия организационных форм и статуса его органов в зависимости от конкретных условий. В соответствии с этим органы местного самоуправления подразделяются на: а) выборные органы, наличие которых в муниципальных образованиях является обязательным и б) другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований. В уставах должны определяться наименование органов и должностных лиц местного самоуправления, порядок формирования и компетенция органов местного самоуправления и т. д. (см. ст. 17 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ").

Следует учитывать, что Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 24 января

1997 г. № 1-П обосновал возможность двухуровневой системы местного самоуправления, а также то, что на одном и том же уровне одновременно могут существовать органы местного самоуправления и органы государственной власти.

Кроме представительных органов, имеющих исключительные предметы ведения и полномочия, важным субъектом местного самоуправления является глава муниципального образования, должность которого может быть предусмотрена в уставе. Глава является выборным должностным лицом, возглавляющим деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования. Он избирается гражданами, проживающими на соответствующей территории, или представительным органом из своего состава.

Глава муниципального образования наделяется собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования. Он может быть наделен правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на его заседаниях.

Глава муниципального образования подотчетен населению и представительному органу местного самоуправления.

Что касается "иных органов местного самоуправления", то вопрос о необходимости и порядке их создания, об их форме, компетенции и т. д. решается в рамках местного самоуправления, но указания на этот счет должны содержаться в уставе муниципального образования.

Органы местного самоуправления наделяются правосубъектностью, в том числе административной, с тем, чтобы облегчить их становление и развитие, которое находится фактически на начальной стадии. Однако детальное регламентирование местного самоуправления несовместимо с его природой и целями.

Правовой статус органов местного самоуправления в самом общем виде характеризуется тем, что:

а) они отделены от государства, не входят в систему органов государственной власти, взаимодействуют с ними на основе законов;

б) их общий статус, принципы организации, основные варианты организационных форм, а также важнейшие полномочия установлены законами.

Более того, органы государственной власти РФ и ее субъектов наделены достаточно широкими полномочиями в области местного самоуправления. Эти полномочия нацелены на решение вопросов формирования правовых основ местного самоуправления, укрепление правопорядка в его системе, а также гарантий местного самоуправления. В частности, органы государственной власти РФ вправе принимать и изменять законы об общих принципах организации местного самоуправления; наделять органы местного самоуправления отдельными полномочиями и т. д. Органы государственной власти субъектов РФ могут принимать и изменять законы о местном самоуправлении; наделять органы местного самоуправления отдельными полномочиями субъектов РФ и т. д.;

в) реализуя исходные полномочия, закрепленные в Конституции РФ и других правовых актах, они могут вступать в различные, в том числе административно-правовые отношения.

Органы местного самоуправления управляют муниципальным хозяйством, распоряжаются имуществом и объектами муниципальной собственности, разрабатывают местный бюджет, обеспечивают его исполнение и выполняют другие исполнительно-распорядительные функции.

Характер полномочий органов местного самоуправления, закрепленных Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также Законом РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР", позволяет сделать вывод, что современный статус этих органов характеризует их во многом в качестве государственных. Не могут быть иными, кроме как государственными, например, полномочия органов местного самоуправления принимать решения, обязательные для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями,

учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм; издавать правовые акты; осуществлять государственную регистрацию предприятий, предоставлять налоговые и иные льготы и преимущества предприятиям; устанавливать местные налоги и сборы и т. п. Все это — неперенные атрибуты государственности.

Является тот или иной орган государственным или негосударственным, определяется не формальным декларированием этого, а сущностью его полномочий. Значительный объем полномочий органов местного самоуправления имеет государственно-правовой характер.

В принципе такое положение отнюдь не противоречит закону. В соответствии с Федеральным законом об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации в ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

Однако делегированное правомочие издавать правовые акты касается не отдельных вопросов, а всех отнесенных к ведению органов местного самоуправления.

В соответствии с вышеназванным законом органы и должностные лица местного самоуправления по *вопросам своего ведения принимают (издают) правовые акты*. Их наименование и виды, порядок принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов РФ. Нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Статус органов местного самоуправления уточняется законами субъектов РФ о регулировании осуществления местного самоуправления, принятие которых предусматривается Законом об общих принципах организации местного самоуправления в РФ;

г) органы местного самоуправления на конституционной основе могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей материальных и финансовых средств для их осуществления.

Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Однако государственное влияние на органы местного самоуправления к этому не сводится. Они функционируют в соответствии с требованиями законности и в режиме общего правопорядка, должны подчиняться общеобязательным правилам, а надзор и контроль за ними осуществляют государственные органы (по вопросам экологии, санитарно-эпидемиологического благополучия населения и т. д.);

д) Конституция РФ предоставляет органам местного самоуправления право решать самостоятельно вопросы местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью;

е) общие принципы и гарантии местного самоуправления, установленные Конституцией РФ, федеральными законами, не могут быть произвольно ограничены какими-либо органами государственной власти. Местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами.

Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления в РФ к числу гарантий относит особый порядок отмены и признания недействительными актов органов местного самоуправления, а также актов, нарушающих права местного самоуправления.

Решения органов местного самоуправления могут быть отменены только органами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда.

Федеральным законом от 4 августа 2000 г. "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"¹ усилены гарантии исполнения решения суда, которым нормативный правовой акт представительного органа местного самоуправления, главы

муниципального образования признан противоречащим Конституции РФ, федеральному конституционному закону, закону субъекта РФ, уставу муниципального образования. Обязанность отменить такой акт возложена на указанных субъектов. За ее неисполнение представительный орган местного самоуправления может быть распущен, а глава муниципального образования отрешен от должности. Условия, порядок и субъекты применения этой ответственности определены упомянутым законом. Она может быть реализована Президентом РФ, Государственной Думой, субъектом РФ в рамках предоставленных им полномочий.

Судом могут быть признаны также недействительными акты государственных органов и государственных должностных лиц, а также органов местного самоуправления и должностных лиц, нарушающих права местного самоуправления.

Упомянутый закон предусматривает возможность участия населения в осуществлении местного самоуправления в форме территориального общественного самоуправления. Его суть проявляется в том, что оно организуется: на территориях поселений, не являющихся муниципальными образованиями, а составляющих часть этой территории (микрорайон, квартал, улица); по месту жительства граждан; для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального местного самоуправления.

Глава 8 **ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЛУЖАЩИЕ**

§ 1. Понятие государственной службы

В законодательстве и специальной литературе отсутствует однозначное, а следовательно, общепринятое понятие государственной службы. До второй половины 1990 г. в специальной литературе чаще всего оно определялось на основе действовавших правовых актов исходя из признания того, что государственная служба есть:

- а) разновидность труда работников государственных организаций, являющихся государственными служащими (см. § 2 данной главы);
- б) неотъемлемое свойство государства.

Государственная служба понималась в *широком* и *узком смысле*. Государственная служба в *широком смысле* сводилась к выполнению служащими своих обязанностей (работы) в государственных организациях: в органах государственной власти, на предприятиях, в учреждениях, иных организациях; в *узком смысле* — к выполнению служащими своих обязанностей в государственных органах.

Однако данные исходные подходы отвлечены от иных представлений о государственной службе, имеющих в законодательстве. В частности, ее разновидностью является военная служба, имеющая особое функциональное назначение.

Специфическая концепция государственной службы положена в основу Закона РФ от 5 июля 1995 г. "Об основах государственной службы в Российской Федерации"¹ (далее — Закон РФ о государственной службе). В трактовке этого закона государственная служба — профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. При этом к государственной службе относится исполнение должностных обязанностей лицами, замещающими государственные должности лишь определенных категорий, обозначенных в самом законе. То есть, не все лица, занимающие должности в государственных органах, исполняют обязанности, относящиеся к государственной службе. Под этим углом зрения должности в государственных органах подразделяются на государственные и негосударственные. Разновидностью государственных являются *государственные должности государственной службы*.

1 СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2290.

¹ СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3330.

Государственные должности делятся на три категории: "А", "Б", "В".

К категории "А" относятся государственные должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями, уставами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов (Президент и Председатель Правительства РФ, министры и др.).

К категории "Б" относятся государственные должности, учреждаемые в соответствии с законодательством РФ для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лицами, замещающими государственные должности вышеуказанной категории.

К категории "В" относятся должности, учреждаемые государственными органами для исполнения и обеспечения их полномочий.

Должности категорий "Б" и "В" образуют государственные должности *государственной службы*, с понятием которой и связывается служебная деятельность лиц, замещающих такие должности. Государственные должности категории "А" не признаются государственными *должностями государственной службы*, следовательно, деятельность лиц, занимающих их, по осуществлению полномочий соответствующих органов не охватывается понятием государственной службы.

Уяснение данного обстоятельства имеет принципиальное значение, ибо оно указывает на то, что действие закона об основах государственной службы не распространяется на лиц, занимающих должности категории "А", и они, с точки зрения этого закона, не являются государственными служащими. Одним из подтверждений этого может служить то, что депутаты Государственной Думы занимают должности категории "А", но они не могут находиться на государственной службе (п. 3 ст. 97 Конституции РФ) и, следовательно, не являются государственными служащими.

Перечень государственных должностей и государственных должностей государственной службы дается соответственно в Реестре государственных должностей РФ и, являющемся его частью, Реестре государственных должностей государственной службы РФ. К последнему прилагаются перечень специализаций государственных должностей государственной службы и квалификационные требования к лицам, их замещающим.

К негосударственным относятся должности, включаемые в штатные расписания государственных органов в целях технического обеспечения их деятельности.

В Законе об основах государственной службы имеется неопределенность относительно того, в каких органах учреждаются государственные должности. В нем сказано: "...в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией РФ". Во-первых, не все государственные органы являются органами исполнительной власти; во-вторых, необходимо уточнить, какие государственные органы подразумеваются под "иными". Несомненно, что ими являются территориальные органы, создаваемые федеральными органами исполнительной власти для осуществления своих полномочий (п. 1 ст. 78 Конституции РФ). Кроме того, Конституцией РФ обозначена Администрация Президента РФ. При всех различиях во взглядах на ее организационно-правовую природу здесь учреждаются государственные должности, не входящие в категорию "А". Хотя Конституция РФ в прямой форме не предусматривает образование Центральной избирательной комиссии РФ, в ее структуре также имеются государственные должности.

Закон РФ об основах государственной службы умалчивает об "иных государственных органах" субъектов РФ, имеющих законные основания для образования их и учреждения в них государственных должностей.

Таким образом, по букве и смыслу Закона об основах государственной службы

государственную службу осуществляет *юридически* ограниченный круг лиц: только те лица, *которые замещают государственные должности государственной службы*.

За этот круг выведены лица, реально концентрирующие в своих руках власть, определенную компетенцией соответствующих органов ("элита власти"), и лица, выполняющие вспомогательно-технические функции.

Однако Закон об основах государственной службы также не является актом, содержащим универсальную трактовку понятия государственной службы, исключаям иные аспекты раскрытия этого понятия. Например, Законом РФ от 18 марта 1998 г. "О воинской обязанности и военной службе" военная служба определяется "как особый вид государственной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, органах внешней разведки и федеральных органах государственной безопасности". Для такого понимания государственной службы имеются объективные предпосылки, заключающиеся прежде всего в целях, характере задач и статусе военнослужащих, призванных их выполнять.

§ 2. Виды государственной службы

Деление государственной службы на виды обусловлено федеративным устройством РФ, принципом разделения властей, особенностями отраслей и сфер государственной деятельности.

В соответствии с *принципом федерализма* различаются: а) федеральная государственная служба, находящаяся в ведении Российской Федерации (п. "г" ст. 71 Конституции РФ);

б) государственная служба субъектов РФ, находящаяся в их ведении (см. п. 3 ст. 2 Закона об основах государственной службы).

В совместном ведении РФ и ее субъектов находятся лишь кадры судебных и правоохранительных органов (кстати, судьи не являются лицами, замещающими государственные должности государственной службы со всеми вытекающими из этого последствиями, в частности, на них не распространяется действие Закона об основах государственной службы).

Актом, специально посвященным регламентации основных вопросов федеральной государственной службы, является Закон об основах государственной службы. Однако правовая основа федеральной государственной службы не ограничивается только этим законом. Она осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, законодательными и иными правовыми актами. Более того, закон не подменяет во всем ранее изданные правовые акты, регулирующие государственную службу в федеральных органах государственной власти ряда специализированных отраслей и сфер управления. В соответствии с этим законом могут приниматься федеральные законы, устанавливающие особенности государственной службы в отдельных государственных органах.

Законом об основах государственной службы регламентируется широкий круг вопросов, связанных с организацией федеральной службы, ее прохождением, социальной защитой государственных служащих и т. д.

Как отмечалось, Конституция РФ в прямой форме не затрагивает вопроса о государственной службе в субъектах РФ. Но, относя к ведению РФ лишь федеральную службу, тем самым предпрещает, что государственная служба в субъектах находится в их ведении. Однако, во-первых, вопросы государственной службы не во всех субъектах РФ получили специальную регламентацию, подобно федеральной государственной службе; во-вторых, государственная служба здесь осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и иными правовыми актами; в-третьих, отдельные вопросы государственной службы в субъектах РФ регламентируются их конституциями и иными правовыми актами; в-четвертых, Конституция РФ не исключает

издания федеральными органами актов по вопросам государственной службы в субъектах РФ. Например, на государственных служащих субъектов РФ распространяется, за установленными исключениями, действие трудового законодательства, находящегося, как известно, в совместном ведении РФ и ее субъектов.

В таком же ведении находится установление общих принципов организации органов государственной власти, которому могут сопутствовать вопросы государственной службы в соответствующих органах.

Закон РФ об основах государственной службы является, в сущности, "стержневым", ибо содержит по определенным вопросам нормы, которые обязаны соблюдаться при регламентации и функционировании государственной службы также в субъектах РФ. Например, понятие служащего, квалификационные требования к нему, ограничения при прохождении им государственной службы и т. д.

Следовательно, решение кадровых вопросов относится не только к правоохранительным органам, о чем имеется прямое указание в Конституции РФ, но и к другим органам субъектов РФ.

Однако, с точки зрения конституционного разграничения предметов ведения и полномочий, по общему правилу, государственная служба субъектов РФ находится в их ведении.

В зависимости от принципа разделения властей различается государственная служба в органах представительной, исполнительной¹ и судебной властей. За этими рамками остается служба в органах прокуратуры, которая также является государственной. Но вопрос о принадлежности органов прокуратуры к той или иной власти остается проблематичным. Включение статей о прокуратуре в главу Конституции РФ "Судебная власть" является механическим, то есть не имеющим концептуальной основы.

Государственная служба организуется и осуществляется с неперменным учетом многообразия и специфики сфер государственной деятельности. В специальном смысле к государственной относится служба в различных специализированных отраслях и сферах — военная служба, служба в органах внутренних дел, таможенных, налоговых органах, налоговой полиции и др. Характерным для регулирования этих и подобных им видов службы является то, что оно обычно является системным, охватывающим службу в органах всех уровней или отрасли (сферы) в целом.

§ 3. Принципы государственной службы

Основные принципы государственной службы закреплены в Конституции РФ или вытекают из нее. Виды этих принципов конкретизированы в Законе РФ об основах государственной службы. Здесь принципы сформулированы без расшифровки содержания, без тех оговорок об исключениях, которые установлены или могут устанавливаться из общих правил. Например, принцип гласности в осуществлении государственной службы не беспределен, в предусмотренных законом случаях он ограничен в интересах государства. Содержание некоторых принципов конкретизируется в нормах, имеющих в самом законе, например, относительно к принципу профессионализма и компетентности государственных служащих и др.

Закон об основах государственной службы закрепляет следующие принципы:

1. *Верховенства Конституции РФ и федеральных законов* над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными служащими должностных обязанностей и обеспечении их прав.

2. *Приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия:* обязанности государственных служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

3. *Единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения* между РФ и субъектами РФ.

4. *Разделения законодательной, исполнительной и судебной власти.*

5. *Равного доступа к государственной службе* в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой без какой-либо дискриминации. Требования к кандидату на государственную должность обуславливаются характером должностных обязанностей. Правоограничения государственных служащих вытекают из факта осуществления ими властных полномочий по руководству деятельностью людей и специфики конкретных служебных функций, характерных для тех или иных категорий государственных служащих.

Гражданину, претендующему на государственную должность, надо иметь образование и подготовку, соответствующие содержанию и объему полномочий этой должности.

6. *Обязательности для государственных служащих решений*, принятых вышестоящими государственными органами и их руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством.

Однако государственный служащий не должен безоговорочно выполнять незаконные акты вышестоящих в порядке подчиненности руководителей. На этот счет Законом об основах государственной службы установлены правила, которыми он должен руководствоваться. Государственный служащий в случае сомнения в правомерности полученного распоряжения обязан в письменной форме незамедлительно сообщить об этом: а) своему непосредственному руководителю; б) руководителю, издавшему распоряжение и в) вышестоящему руководителю.

Если вышестоящий руководитель, а в его отсутствие — руководитель, издавший распоряжение, в письменной форме подтверждает указанное распоряжение, государственный служащий обязан его исполнить, за исключением случаев, когда его исполнение является административно или уголовно наказуемым деянием.

Ответственность за исполнение государственным служащим неправомерного распоряжения несет подтвердивший это распоряжение руководитель.

7. *Единства основных требований*, предъявляемых к государственной службе.

8. *Гласности* в осуществлении государственной службы.

9. *Профессионализма и компетентности* государственных служащих.

10. *Ответственности* государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение должностных обязанностей. Она должна занимать особое место среди мер, направленных на совершенствование системы исполнительной власти. Опыт доказывает, что главная причина сбоев в этой системе не столько в недостатках в правовом регулировании, сколько в безответственности, влекущей за собой нарушения норм действующего права. Неприятие защитных мер ведет к правовому нигилизму.

В связи с этим возникает необходимость в правовой защите общества через принятие соответствующих законов, определяющих поведение всех государственных служащих, особенно руководящих должностных лиц, а также эффективного государственного контроля и надзора за их исполнением.

11. *Внепартийности государственной службы*. В системе государственной службы не допускается создание организаций политических партий и движений. Государственные служащие при исполнении должностных обязанностей не связаны решениями общественных объединений и обязаны руководствоваться законодательством.

12. *Отделения религиозных объединений от государства*. На служебную деятельность государственных служащих не могут влиять религиозные объединения, ибо они отделены от государства.

13. *Социальной защищенности государственных служащих*. Им гарантируется денежное содержание, оплачиваемые отпуска, пенсионное обеспечение и т. д. Государственным служащим на отдельных видах государственной службы могут предоставляться льготы по налогообложению, оплате транспорта, жилья и др.

14. *Стабильности кадров государственной службы*. Положение государственного служащего не должно зависеть от политической конъюнктуры, конкретной личности политического руководителя, необоснованных организационных импровизаций.

В числе принципов государственной службы не оказалось *принципа законности*. Его не

могут подменить те принципы, которые сформулированы в контексте законности, выражая ее отдельные требования (например, о верховенстве Конституции РФ, обязательности решений вышестоящих органов для государственных служащих). Между тем принцип законности является универсальным, он не должен иметь для кого-либо каких-либо исключений. Органы государственной власти, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию РФ, законы, а также подзаконные акты, изданные в пределах компетенции и в соответствии с законодательством.

§ 4. Система правовых актов о государственной службе

В Российской Федерации нет правового акта, который регулировал бы весь комплекс основных вопросов государственной службы. Она осуществляется в соответствии с Конституцией РФ и конституциями республик, уставами субъектов РФ, иными правовыми актами РФ и ее субъектов. К ним относятся Закон об основах государственной службы, Трудовой кодекс РФ.

Специальными правовыми актами и нормами регулируются многие вопросы государственной службы в военизированных и правоохранительных органах, а также в органах, работники которых в силу служебных обязанностей соприкасаются с населением, деятельностью различных предприятий, учреждений и организаций, осуществляют специальные, контрольно-надзорные функции (транспорта, связи, различных инспекций и др.). Например, законами РФ от 28 марта 1998 г. "О воинской обязанности и военной службе"¹, от 22 января 1993 г. "О статусе военнослужащих"², от 24 июня 1993 г. "О федеральных органах налоговой полиции"³; Положением о прохождении службы в органах налоговой полиции РФ, утвержденным постановлением Верховного Совета РФ от 20 мая 1993 г.⁴, Положением о службе в органах внутренних дел РФ, утвержденным постановлением Верховного Совета РФ от 23 декабря 1992 г.⁵, и др.⁶ В различных правовых актах предусматриваются особенности государственной службы в таможенных, налоговых и иных государственных органах.

¹ СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1464.

² ВВС РФ. № 6. Ст. 188.

³ ВВС РФ. № 29. Ст. 1114.

⁴ ВВС РФ. № 29. Ст. 1110.

⁵ ВВС РФ. № 2. Ст. 70.

⁶ См., например, Федеральный закон от 21 июля 1997 г. "О службе в таможенных органах Российской Федерации" // Российская газета. 1997. 31 июля.

Отношение конституций и уставов соответствующих субъектов Российской Федерации к вопросам их государственной службы отличается пестротой. С этой точки зрения можно сгруппировать Конституции и уставы, которые:

а) содержат отдельные главы, посвященные государственной службе данного субъекта РФ. Например, уставы Липецкой, Курганской, Свердловской областей. Устав Свердловской области в этом отношении является уникальным. В нем достаточно подробно регламентируются вопросы, касающиеся понятия и организации государственной службы; понятия государственного служащего области, ответственности и ограничения прав государственных служащих, гарантий осуществления ими прав;

б) относят государственную службу субъекта РФ к его ведению (см., например, п. "о" ст. 37 Устава Ставропольского края, п. "л" ст. 5 Устава Иркутской области)¹;

в) ограничиваются отнесением к ведению данного субъекта РФ учреждение его наград и почетных званий и иных мер поощрения (см., например, п. 19 ст. 81 Конституции Республики Дагестан, п. "к" ст. 22 Устава Оренбургской области). Нередко прямое указание на этот счет отсутствует, но такое полномочие вытекает из компетенции тех или иных органов и высших должностных лиц (руководителей) субъектов РФ.

Но конституции и уставы субъектов РФ являются не единственными актами, содержащими нормы по вопросам государственной службы. Субъекты вправе

регулировать их с помощью других правовых актов. Во многих субъектах уже приняты законы о государственной службе.

В систему правовых актов о государственной службе входят уставы и положения о дисциплине, действующие в ряде отраслей и сфер государственной деятельности; положения о конкретных органах и их подразделениях, содержащие нормы о статусе тех или иных их должностных лиц; должностные инструкции и др.

Как правило, специальные правовые акты, касающиеся вопросов государственной службы, распространяют свое действие на определенные категории государственных служащих.

§ 5. Понятие и виды государственных служащих

В нормативных актах и литературе отражены различные представления о понятии служащего. Основная причина этого — разнообразие социальных функций, выполняемых служащими. Оно объективно исключает возможность использования одного критерия для определения данного понятия. Приближает к его сущности определение, согласно которому служащими признаются "работники нефизического и умственного труда, получающие заработную плату..."². По общему правилу, результатом труда служащего не является создание материальных ценностей в виде вещественных продуктов, выполнение работ или оказание услуг материального характера. Труд служащего связан с организацией работы различных органов, предприятий, учреждений либо с созданием духовных ценностей, оказанием социальных услуг населению.

¹ Конституция Удмуртской Республики лишь устанавливает, что не может быть передано в ведение органов государственной власти законодательство о государственной и муниципальной службе в Удмуртской Республике.

² Советский энциклопедический словарь. М., 1980. С. 1236.

Нельзя признать удачным определение, сводящее служащего к лицу, работающему по найму в различных учреждениях, в сфере обслуживания¹. Ибо оно может быть распространено также на работников, не являющихся служащими.

¹ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1981. С. 651.

Ошибочно мнение, что служащий, в отличие от производственного персонала, не участвует в создании материальных ценностей, что его труд непродуцируемый. Напротив, многие категории служащих стоят у истоков научно-технического прогресса во всех сферах экономики и опосредованно оказывают влияние на ее функционирование и развитие.

Утрачивает свое значение отграничение служащего от других категорий работников только по характеру труда: будто бы труд служащих не связан непосредственно с физическим воздействием на материальные объекты. Труд многих категорий рабочих² и служащих сближается общностью его характера. Порой сложно определить с точки зрения характера труда, является ли тот или иной работник служащим или рабочим (например, командир воздушного судна, дежурный пульта энергоблока, хирург, машинистка и т. д.). Хотя, несомненно, что физический труд — удел основной массы рабочих и крестьян.

² В трудовом законодательстве дифференциация на рабочих и служащих необоснованно вытесняется общим понятием "работники".

Состав служащих неоднороден. Они трудятся в различных государственных и негосударственных организациях, занимаются частной практикой, имеющей государственный характер (нотариусы).

Государственные служащие — разновидность служащих, которые среди всех других служащих образуют основную группу субъектов административного права.

До принятия Закона об основах государственной службы термин "государственный служащий" трактовался в литературе в широком и узком смысле. В *широком смысле* государственным служащим признавалось лицо, которое занимало в порядке, установленном правовыми актами, *должность в государственной организации*, государственным

органе, на предприятии, в учреждении, иной организации. А в узком смысле — гражданин Российской Федерации, занимающий в порядке, установленном правовыми актами, должность в государственном органе.

При этом под должностью понималась штатная единица государственной организации, которой соответствует служебное положение лица, замещающего ее.

Главным в изложенной концепции является признание государственным служащими служащих как государственных органов, так и других государственных организаций, не являющихся таковыми. Служащие же государственных органов относятся к их особой категории, участвующей в той или иной степени в осуществлении задач и функций государства.

В соответствии с Законом об основах государственной службы государственным служащим является гражданин РФ, исполняющий в порядке, установленном законом, обязанности по государственной должности государственной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации. Таким образом, признаки государственного служащего сводятся к тому, что он:

- а) гражданин РФ;
- б) замещает государственную должность в государственном органе;
- в) замещает в таком органе должность государственной службы;
- г) выполняет обязанности, определяемые данной должностью;
- д) получает за их выполнение денежное вознаграждение за счет средств бюджета.

Лица, занимающие должности в государственных органах, а также на государственных предприятиях, в учреждениях и организациях, но не характеризующиеся указанными признаками, по Закону об основах государственной службы государственным служащими не являются.

По этому Закону государственной является должность в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией РФ с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

Должность определяет круг служебных обязанностей, права и пределы ответственности государственного служащего, требования к его профессионально-квалификационной подготовке. Она отображает содержание выполняемой служащим работы, определяет его правовое положение.

Система должностей строится по иерархическому принципу, подразделяясь на следующие пять групп: а) высшие государственные должности государственной службы — пятая; б) главные государственные должности государственной службы — четвертая; в) ведущие государственные должности государственной службы — третья; г) старшие государственные должности государственной службы — вторая; д) младшие государственные должности государственной службы — первая группа.

Разумеется, что каждой из этих групп свойственны специфические элементы, определяющие особенности правового положения служащих, замещающих соответствующие должности, а также их квалификационные качества.

Не все указанные должности учреждаются в каждом государственном органе. В каких органах и какие именно из указанных должностей учреждаются, определяется Реестром государственных должностей государственной службы. Например, Реестром государственных должностей федеральных государственных служащих, утвержденным Указом Президента РФ 11 января 1995 г., не предусматривается учреждение в Конституционном Суде РФ высшей государственной должности.

Применительно к группам государственных должностей государственной службы служащим присваиваются разряды и классы по результатам государственного квалификационного экзамена или аттестации государственного служащего:

действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2 и 3 класса — государственным служащим высших государственных должностей; *государственный советник Российской Федерации 1, 2 и 3 класса* — государственным служащим главных государственных должностей; *советник Российской Федерации 1, 2 и 3 класса* — государственным служащим ведущих государственных должностей; *советник государственной службы 1, 2 и 3 класса* — государственным служащим старших государственных должностей; *референт государственной службы 1, 2 и 3 класса* — государственным служащим младших государственных должностей.

Мотиваций и критериев деления государственных должностей государственных органов Закон об основах государственной службы не содержит. Не усматривается также его связи с характером и объемом полномочий государственных служащих, замещающих соответствующие государственные должности государственной службы. Лишь частично эти пробелы восполняются Положением о порядке присвоения и сохранения квалификационных разрядов федеральным государственным служащим, утвержденным Указом Президента РФ от 22 апреля 1996 г. № 578¹.

¹ Российская газета. 1996. 15 мая.

Однако, несомненно, что каждой группе указанных должностей свойственны элементы статуса, определяющие особенности правового положения государственных служащих, замещающих должности данной группы, а также требования к их квалификационному уровню.

Следует особо подчеркнуть, что понятия государственного служащего и государственной должности не исчерпываются лишь теми, которые связаны только с государственными органами. Хотя в преамбуле Закона об основах государственной службы и говорится, что он устанавливает правовые основы организации государственной службы Российской Федерации и основы правового положения государственных служащих Российской Федерации, его *действие распространяется не на всех государственных служащих*. Они функционируют не только в государственных органах, но и в иных организациях (например, в таможенных).

Субъектами административного права являются также служащие государственных предприятий и учреждений, не относящихся к органам государственного управления. Они отличаются от государственных служащих прежде всего тем, что государственные служащие государственных органов сосредоточены на осуществлении задач и функций государства по руководству обществом. Участие различных категорий служащих в этом процессе различно, но в общем служба в государственных органах направлена на эту цель.

Функциональное назначение служащих государственных предприятий, учреждений и организаций иное. Их деятельность связана с организацией процессов соответственно производства, социальной, культурной и иной деятельности, то есть выполнения основных задач, обусловленных целями и предметами деятельности предприятий, учреждений и организаций.

Отчасти этим можно объяснить то, что признаки государственных служащих не совпадают с теми, которыми характеризуются государственные служащие государственных органов, а также, с одной стороны, учреждений, а с другой — предприятий. Так, содержанием деятельности большинства служащих государственных предприятий, учреждений и организаций не является обеспечение полномочий, характерных для государственных органов; труд служащих государственных учреждений оплачивается за счет средств бюджета, а предприятий — за счет прибыли, получаемой от коммерческой деятельности. (При этом имеются в виду служащие, являющиеся гражданами Российской Федерации. Иностранцы граждане и лица без гражданства в допускаемых законом случаях также могут занимать должности на предприятиях, в учреждениях, но они, естественно, не могут быть отнесены к российским служащим.)

Вместе с тем в статусе государственных служащих государственных органов и, например, служащих государственных предприятий немало общего. Так, руководители

предприятий назначаются и освобождаются от должности вышестоящими государственными органами, им подконтрольны и подотчетны. Этот существенный штрих в правовом положении руководителей предприятий указывает на государственный характер их служебной деятельности.

На всех государственных предприятиях, в учреждениях и организациях служащие подразделяются по своему функциональному назначению на две категории: а) служащие, осуществляющие в качестве специалистов фактическую деятельность по выполнению задач, обусловленных целями и предметом деятельности предприятия, учреждения, организации (экономического, социально-культурного характера, например, обучение детей в школе, лечение больных и т. д.); б) служащие, деятельность которых подчинена осуществлению управления предприятием, учреждением, организацией (руководители, их заместители и т. д.).

Особую группу составляют служащие, совмещающие выполнение указанных функций. Например, ректор вуза, осуществляющий одновременно педагогическую деятельность¹.

¹ Следует иметь в виду, что субъектами административного права являются и определенные категории негосударственных образований, причем не только управленческого состава, но и другие (например, врачи, подчиняющиеся общим требованиям профессиональной деятельности).

Во многом проблемным является вопрос о том, относятся ли к государственным служащим военнослужащие. Он обусловлен неоднородностью состава военнослужащих, спецификой назначения военной службы. Среди них — профессиональные военнослужащие и военнослужащие срочной службы, военнослужащие, замещающие должности в государственных органах, а также на военных предприятиях и в учреждениях, где они выполняют трудовые функции, которые выполняются рабочими и служащими гражданских (невоенных) органов, предприятий и учреждений. Вместе с тем их статус обременен рядом существенных правил, обусловленных спецификой военной службы.

Поэтому в соотношении с сущностью невоенной государственной службы к государственным служащим следует отнести военнослужащих, занимающих должности в органах военного управления, в других военных организациях и учреждениях.

Особенность статуса, который имеют только *военнослужащие*, является фактом, признанным российским правом. Для их отождествления с другими служащими нет юридических оснований.

В зависимости от *характера полномочий*, определяющих роль государственных служащих в осуществлении государственно-властных функций, они делятся на должностных лиц, оперативный, вспомогательный состав.

В Законе об основах государственной службы подобная классификация отсутствует, хотя она имеет принципиальное и прежде всего практическое значение. В частности, понятие должностного лица, о котором в Законе и не упоминается, является одним из ключевых, поскольку они признаются специальными субъектами различных отраслей права, в том числе многих правонарушений.

А между тем до сих пор термин "должностное лицо" официально употребляется не в качестве общего, а специального понятия, часто отражающего наличие противоречий в законодательстве. Так, в УК РФ 1996 г. оно трактуется, во-первых, применительно к статьям гл. 30 "Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления"; во-вторых, в смысле, не во всем совпадающем с положениями Закона об основах государственной службы. В частности, под лицами, занимающими государственные должности, понимаются лишь лица, занимающие должности, устанавливаемые Конституцией и законами РФ, конституциями и уставами ее субъектов для непосредственного исполнения полномочий государственных органов. Однако этим определением охватываются лишь должности категории "А", которые по Закону об основах государственной службы не относятся к категории государственных должностей государственной службы, а лица,

занимающие должности указанных категорий, не признаются государственными служащими государственной службы. Это означает, что концепция должностного лица, выраженная в УК РФ, еще не раскрывает его общего понятия.

Должностными лицами называются служащие, имеющие право совершать в пределах своей компетенции властные действия, влекущие юридические последствия (например, издавать правовые акты управления, подписывать денежные документы, совершать регистрационные действия, регистрацию предприятий и т. д.)¹. К ним относятся также служащие, которые не совершают таких действий, но руководят деятельностью подчиненных им работников и уполномочены предъявлять к ним обязательные к исполнению требования (например, руководители многих структурных подразделений органов управления).

Однако понятие должностных лиц не сводится к руководителю. Руководители, хотя и являются ведущей частью, но все же есть разновидность должностных лиц, к которым относятся и иные категории государственных служащих. Например, их заместители и др.

Должностные лица совершают юридические действия властного характера, связанные с управлением людьми, но наделяются для этого разными по объему и характеру полномочиями. Наиболее широкими властными полномочиями обладают руководители государственных органов, предприятий, учреждений и организаций. Руководители принимают решения по различным вопросам их деятельности, а также меры поощрения и дисциплинарной ответственности к подчиненным им работникам².

¹ В соответствии с Федеральным законом "О службе в таможенных органах Российской Федерации" должностными лицами таможенных органов являются граждане, занимающие должности в таможенных органах, которым присвоены *специальные звания*, предусмотренные данным законом. Они именуется *сотрудниками* таможенных органов в отличие от *работников* этих органов, занимающихся техническим обеспечением их деятельности. При этом к сотрудникам относятся должностные лица не только органов, но и *таможенных организаций*.

² Среди работников, занимающих в государственных органах должности, не отнесенные к государственным должностям, имеются служащие, которые по характеру принадлежащих им полномочий являются должностными лицами (например, начальник управления или службы эксплуатации зданий и т. п.).

Среди должностных лиц особый статус занимают *представители Цели административной власти*. Это должностные лица, имеющие право предъявлять юридически-властные требования (давать предписания, указания) и применять меры административного воздействия к органам и лицам, не находящимся в их подчинении (например, главные санитарные врачи, работники милиции и др.).

Оперативный состав (функциональные работники) — это служащие, выполняющие работу, непосредственно определяемую задачами данного органа, в качестве специалистов. Сюда входят специалисты государственных органов, наделенные полномочиями в сфере осуществления государственно-властных функций, но не имеющие права совершать служебные юридически-властные акты в качестве средства управления людьми. Полномочия этой группы служащих позволяют им успешно выполнять работу, которая связана с подготовкой решений, проработкой вопросов, требующих специальных знаний, опыта. К ним относятся экономисты, юрисконсульты и др.

К должностным лицам по рассматриваемому признаку относятся государственные служащие, замещающие высшие, главные, ведущие, старшие государственные должности, а также руководители предприятий, учреждений, организаций и др.; к оперативному составу — младшие государственные должности (референты 1, 2 и 3 класса) и т. д.

Оперативный состав, если учитывать дух закона, также можно отнести к должностным лицам, их разновидности. Но в силу своего статуса они не наделены полномочиями совершать действия, направленные на достижение юридических последствий, властным образом влиять на поведение других лиц. Поэтому выделение их в отдельную группу является одновременно условным и обоснованным.

Оперативный состав служебного аппарата необходимо отличать от аналогичных

категорий служащих, к нему не относящихся (врачей, преподавателей и др.). Отдельные служащие этой категории уполномочены на основе специальных знаний совершать действия, влекущие юридические последствия (например, врачи, поскольку они имеют право выдавать листки нетрудоспособности, в установленных случаях рецепты на бесплатное получение лекарств). Действия таких служащих, влекущие юридические последствия, имеют значение не только для их оценки с точки зрения юридической ответственности, но и оказывают управляющее воздействие на общественные отношения.

Вспомогательный состав — служащие, служебная деятельность которых не предполагает совершение действий, влекущих юридические последствия, влияющих на содержание решений данного органа. Их обязанности и права определяются задачами обеспечения служебной деятельности должностных лиц, оперативного состава путем создания условий, необходимых для выполнения ими служебных функций (технические секретари и т. д.). В обязанности служащих данной группы может входить совершение действий, имеющих юридическое значение. Например, регистрация поступающих жалоб, ибо со дня совершения этого действия исчисляется срок рассмотрения жалобы.

Особую группу должностных лиц составляют граждане, не состоящие на государственной службе, но уполномоченные совершать действия, влекущие юридические последствия. Согласно Основам законодательства Российской Федерации о нотариате нотариальной деятельностью может заниматься гражданин Российской Федерации, получивший на ее осуществление лицензию. При осуществлении нотариальных действий нотариусы обладают равными правами, независимо от того, работают ли они в государственной нотариальной конторе или занимаются частной практикой. Обязательным для последних является то, что они должны быть членами нотариальной палаты.

§ 6. Основы административно-правового статуса государственных служащих

Административно-правовой статус государственных служащих в общем характеризуется тем, что:

а) их права и обязанности устанавливаются, как правило, в пределах компетенции органов, в которых они состоят на государственной службе;

б) деятельность государственных служащих подчинена осуществлению задач, возложенных на соответствующий орган, и носит официальный характер;

в) служебные права и обязанности государственных служащих обладают единством, своеобразие которого состоит в том, что их права одновременно являются обязанностями, ибо они должны использоваться в интересах службы, а обязанности — правами, ибо в противном случае их (обязанности) нельзя будет осуществить;

г) осуществление служащими служебных прав и обязанностей гарантируется законодательством;

д) законные предписания и требования государственных служащих подлежат исполнению всеми, кому они адресованы;

е) они имеют право на продвижение по службе, то есть на служебную карьеру. Порядок и условия реализации этого права устанавливаются нормативными актами;

ж) предусмотрены ограничения их общегражданских прав в целях эффективности служебной деятельности;

з) для них предусмотрены определенные льготы, а также повышенная ответственность за совершенные ими правонарушения.

В целом содержание правового положения государственных служащих характеризуется их:

а) общегражданскими правами и обязанностями;

б) обязанностями и правами по занимаемой государственной должности государственной службы¹.

¹ См. Общие принципы служебного поведения государственных служащих, утв. Указом Президента РФ от 12 августа 2002 г. // СЗ РФ. 2002. № 33 Ст. 3196.

Общегражданские права и обязанности государственных служащих такие же, что и других граждан. Государственные служащие пользуются всеми правами и свободами, а также несут обязанности перед обществом наравне со всеми гражданами. Ограничения возможны с их согласия. Например, государственные служащие, замещающие государственные должности, не могут заниматься предпринимательской деятельностью: у гражданина есть выбор — быть государственным служащим или заниматься предпринимательской деятельностью.

Кроме того, гражданские права и свободы государственных служащих могут быть ограничены законом, когда это диктуется интересами нормального функционирования государственной службы.

Служебные обязанности и права предоставляются государственным служащим для успешного осуществления служебной деятельности по занимаемой государственной должности.

Служебные права и обязанности делятся *на общие* для всех государственных служащих и *специальные*, обладание которыми связано с конкретными должностями.

В свою очередь общие служебные права и обязанности могут быть подразделены на две подгруппы.

Первую составляют обязанности и права, относящиеся к существу служебной деятельности. Например, добросовестно исполнять должностные обязанности; обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан; исполнять приказы, распоряжения и указания вышестоящих в порядке подчиненности руководителей, отданные в пределах их должностных полномочий, за исключением незаконных; поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения служебных обязанностей. Право государственного служащего на ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой государственной должности государственной службы; получать необходимые для исполнения должностных обязанностей информацию и материалы и т. д.

Вторую подгруппу составляют служебные права и обязанности, сопутствующие статусу государственных служащих. Так, они обязаны не совершать действий, приводящих к подрыву авторитета государственной службы; имеют право знакомиться по первому требованию со всеми материалами своего личного дела, требовать приобщения к личному делу своих объяснений. Обязанности и права этой подгруппы не влияют на содержание служебной деятельности.

Характер и объем специальных обязанностей и права государственных служащих зависят от правового положения органа, в котором они состоят на службе, от вида занимаемой государственной должности. Так, специальными являются обязанности и права главных бухгалтеров в области бухгалтерского учета и отчетности, налоговых инспекторов — в области контроля за соблюдением налогового законодательства и т. д. Они предусматриваются в законах, должностных инструкциях и других правовых актах.

Имеются особенности в классификации обязанностей и прав государственных служащих органов военизированных и некоторых иных отраслей. Так, обязанности военнослужащих делятся на *общие*, *должностные* и *специальные*. К общим обязанностям отнесены защита государственного суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, обеспечение безопасности государства, отражение вооруженного нападения и др.

Должностные обязанности военнослужащих и порядок их выполнения определяются законодательными актами, воинскими уставами и другими нормативными документами. Так, командиры (начальник) отвечают за постоянную боевую и мобилизационную готовность, успешное выполнение боевых задач, воинскую дисциплину, безопасность военной службы, состояние и сохранность вооружения и т. д.

Специальные обязанности и порядок их выполнения устанавливаются законодательством и общевоинскими уставами. Специальные обязанности

военнослужащие выполняют, когда находятся на боевом дежурстве, в суточном и гарнизонных нарядах, при чрезвычайных обстоятельствах. Для выполнения специальных обязанностей военнослужащие могут наделяться дополнительными правами — на применение оружия, предъявлять требования, обязательные к исполнению, подчинения строго определенным лицам.

Государство должно обеспечивать нормальные условия для осуществления государственными служащими их служебных обязанностей и прав. Установлена уголовная ответственность за применение насилия в отношении представителя власти (ст. 318 УК РФ); за оскорбление представителя власти (ст. 319 УК РФ); за некоторые другие противоправные действия, препятствующие выполнению государственными служащими их служебных обязанностей либо унижающие их честь и достоинство.

Установлена административная ответственность за злостное неповиновение, в частности, законному распоряжению или требованию работника милиции, военнослужащего внутренних войск; за невыполнение требований уполномоченных должностных лиц налоговой инспекции, антимонопольных органов и т. д.

Создание нормальных условий для служебной деятельности работников — одна из важнейших обязанностей руководителей, невыполнение которой может повлечь их дисциплинарную ответственность.

§ 7. Административно-правовое регулирование прохождения государственной службы

Порядок поступления на государственную службу определяется правовыми актами с учетом:

- а) особенностей статуса государственных органов;
- б) особенностей сфер и отраслей, к которым эти органы относятся;
- в) категорий групп государственных должностей;
- г) способов замещения этих должностей.

Конституционный принцип равного доступа граждан Российской Федерации к государственной службе не исключает ограничений для поступления на эту службу или занятия конкретных государственных должностей. Ограничения установлены законами и другими правовыми актами.

Гражданин не может быть принят на государственную должность в случаях:

- а) признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- б) лишения его судом права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока;
- в) наличия заболевания, препятствующего выполнению должностных полномочий, если специальные требования к состоянию здоровья установлены для соответствующих должностей;
- г) наличия близкого родства или свойства с государственным служащим, если их служба связана с непосредственной подчиненностью и непосредственной подконтрольностью одного другому. К лицам, находящимся в отношениях близкого родства или свойства, отнесены родители, супруги, их братья, сестры, дети, а также братья, сестры, родители и дети супругов;
- д) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну, если служба будет связана с использованием таких сведений;
- е) наличия гражданства иностранного государства, если доступ к государственной службе не урегулирован на взаимной основе межгосударственными соглашениями;
- ж) отказа от представления сведений в органы налоговой службы о полученных доходах и имуществе, принадлежащем претенденту на должность на праве собственности, являющихся объектом налогообложения.

Порядок и условия замещения государственных должностей государственной службы в наиболее существенных вопросах регламентируются Законом об основах государственной службы. Им установлено, что гражданин поступает на государственную службу на условиях трудового договора, заключаемого на неопределенный срок или на срок не более пяти лет. Поступление оформляется приказом по государственному органу о назначении его на государственную должность государственной службы.

Назначение на государственную должность — юридический акт компетентного государственного органа или должностного лица, определяющий момент официального возложения на служащего осуществления функций, обязанностей и прав, определенных данной должностью. Путем назначения замещаются практически все государственные должности государственной службы, однако в установленных случаях — по результатам конкурса.

Порядок замещения должностей дифференцирован применительно к назначению впервые или вновь поступающих на государственную службу, а также к замещению вакантных должностей. Он различается также в зависимости от категорий и групп государственных должностей.

Конкурс представляет собой конкретную форму замещения должностей, включающую элементы выборности. Он имеет целью отбор высококвалифицированных кадров и комплектование ими государственных органов. Конкурс состоит в предварительной оценке профессиональных, деловых и нравственных качеств кандидата на должность.

Замещение государственной должности по конкурсу предполагает:

- а) избрание на вакантные должности, которые, следовательно, могут замещаться служащими на определенный срок (как правило, до пяти лет);
- б) объявление в печати о конкурсе на должность с сообщением основных требований к кандидатам на ее замещение;
- в) возможность участия в конкурсе нескольких претендентов;
- г) рекомендацию кандидата на должность конкурсной комиссией;
- д) заключение контракта между администрацией и лицом, рекомендованным конкурсной комиссией или избранным на соответствующую должность;
- е) издание приказа уполномоченным должностным лицом о назначении на должность.

По конкурсу замещаются определенные категории государственных должностей государственной службы.

В свою очередь, конкурс может проводиться в форме конкурса документов или конкурса-испытания. В форме конкурса документов замещаются вакантные старшие государственные должности государственной службы; конкурса-испытания — на замещение вакантных высших, главных и ведущих государственных должностей государственной службы.

Конкурс проводится по установленной процедуре. В частности, при конкурсе документов конкурсная комиссия оценивает участников конкурса на основании документов об образовании, о предшествующей трудовой деятельности, а также на основании рекомендаций, тестирования и т. д.

Конкурс-испытание может включать в себя прохождение испытания на соответствующую государственную должность и завершается государственным квалификационным экзаменом.

Решение конкурсной комиссии является основанием для назначения на соответствующую должность государственной службы либо отказа в таком назначении.

Замещение вакантных государственных должностей федеральной государственной службы по конкурсу регламентируется Положением о проведении конкурса на замещение вакантной государственной должности федеральной государственной службы,

утвержденным Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 604¹.

¹ Российская газета. 1996. 16 мая.

Государственно-служебные отношения. Лицо, принятое на государственную службу, приобретает статус государственного служащего и субъекта государственно-служебных отношений. Особенность этих отношений состоит в том, что они складываются между государством в лице его органов и государственным служащим, осуществляющим служебную деятельность в качестве субъекта юридически-властных отношений. Государственно-служебные отношения значительной части государственных служащих могут складываться не только внутри, но и вне рамок органа, в котором они занимают должности (между служащими выше- и нижестоящих органов, контрольно-надзорных органов).

Государственно-служебные отношения, урегулированные нормами административного права, представляют собой разновидность административных правоотношений.

Государственно-служебные отношения возникают на основе одностороннего решения государственного органа (должностного лица), которое, во-первых, юридически закрепляет поступление гражданина на государственную службу, во-вторых, служит основанием для выполнения им служебных обязанностей по данной должности, в-третьих, определяет момент возникновения его обязанностей перед государством, а также служебных и личных прав. Перемещение служащих сопровождается также изданием административного акта.

Правоограничения государственных служащих (их надо отличать от ограничений поступления на государственную службу) обусловлены особенностями государственной службы и имеют целью обеспечение ее эффективного функционирования. Государственная служба неотделима от осуществления государственной власти. Поэтому должны быть определенные, в частности, правовые препятствия всегда возможному злоупотреблению принадлежностью к этой власти. Установленные правоограничения заключаются в основном в том, что государственный служащий не вправе:

- а) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;
- б) быть депутатом законодательного (представительного) органа Российской Федерации аналогичных органов, ее субъектов и органов местного самоуправления;
- в) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;
- г) состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральным законом или если ему в установленном порядке не поручено участвовать в управлении этой организацией;
- д) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он состоит на государственной службе либо который непосредственно подчинен или непосредственно подконтролен ему;
- е) использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое государственное имущество и служебную информацию;
- ж) получать гонорары за публикации и выступления в качестве государственного служащего;
- з) получать от физических и юридических лиц вознаграждения, связанные с исполнением должностных обязанностей, в том числе и после выхода на пенсию (подарки, ссуды, услуги и др.);
- и) принимать участие в забастовках;
- к) использовать свое служебное положение в интересах политических партий, общественных, в том числе религиозных, объединений, для пропаганды отношений к ним.

Для федеральных государственных служащих установлен ряд запретов относительно получения ими без должного разрешения иностранных наград и знаков отличия иностранного государства; заграничных командировок за счет юридических лиц и граждан, за исключением служебных поездок в установленных случаях; совершения определенных действий в отношении религии.

Установленные ограничения не преследуют цели ущемления гражданских прав государственных служащих и направлены на обеспечение независимости их служебной деятельности, против коррупции, на создание нормальных условий для работы государственного аппарата.

Вышеназванные ограничения адресованы государственным служащим, занимающим государственные должности государственной службы, и не распространяются на служащих государственных предприятий, учреждений и организаций.

Прохождение государственной службы отдельными категориями служащих связано с их периодической аттестацией, повышением квалификации в специально созданных учебных заведениях, на курсах и т. д.

Аттестация проводится для определения уровня профессиональной подготовки и соответствия государственного служащего занимаемой государственной должности государственной службы, а также для решения вопроса о присвоении государственному служащему квалификационного разряда. Она должна проводиться не чаще одного раза в два года, но не реже одного раза в четыре года.

Огромная значимость для государственных служащих аттестации, в результате которой затрагиваются их служебные и личные интересы, обусловила то, что порядок и условия ее проведения устанавливаются федеральными законами и законами субъектов РФ.

Оценка деятельности государственного служащего и рекомендации по результатам аттестации выносятся создаваемыми аттестационными комиссиями. По результатам аттестации руководитель органа принимает решение, учитывающее также рекомендации аттестационной комиссии.

Повышение квалификации. Государственные служащие повышают квалификацию в различных учебных заведениях: Российской академии государственной службы при Президенте РФ, Академии народного хозяйства при Правительстве РФ, институтах повышения квалификации государственных служащих, функционирующих в различных регионах.

Командировки, классные чины, ранги, форменная одежда. Режим прохождения государственной службы включает регулирование служебных командировок, введение для некоторых категорий государственных служащих персональных званий, классных чинов, рангов, форменной одежды, знаков различия, закрепление права на табельное оружие, порядка его применения и использования и т. д. В настоящее время классные чины, ранги и т. д. введены для многих категорий государственных служащих органов военизированных и гражданских отраслей и сфер деятельности (обороны, внутренних дел, железнодорожного, водного, воздушного транспорта, таможенных органов и др.).

Прекращение государственной службы. Государственная служба прекращается в результате увольнения государственного служащего на основании и в порядке, установленных правовыми актами. Оно возможно по инициативе самого государственного служащего и компетентного государственного органа или должностного лица.

Основания увольнения по инициативе государственного органа или должностного лица предусмотрены законодательством о труде. Дополнительно ряд специфических оснований, обусловленных особенностями поступления на государственную службу и ее прохождения, установлен Законом об основах государственной службы. Подавляющее большинство конкретизированных здесь оснований не связано с отношением государственного служащего к выполнению им должностных обязанностей. К ним относятся увольнение в связи с достижением пенсионного возраста, установленного для замещения государственной должности государственной службы; прекращением гражданства Российской Федерации; несоблюдением ограничений, установленных для государственных служащих; наличием

заболевания, препятствующего исполнению им должностных обязанностей.

Вместе с тем по закону основаниями увольнения являются несоблюдение обязанностей, установленных для государственных служащих этим законом; разглашение сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну. Как было сказано, перечень обязанностей государственных служащих дан в этом законе. Характер этих обязанностей определен здесь таким образом, что их несоблюдение может служить общим основанием для прекращения государственной службы.

Предельный возраст нахождения на государственной службе установлен в 60 лет. Затем возможно продление уполномоченным органом или должностным лицом срока нахождения на государственной службе, но каждый раз не более чем на один год. Продление после достижения 65 лет не допускается. В дальнейшем государственный служащий может работать в государственном органе на условиях срочного трудового контракта.

Государственно-служебные отношения прекращаются изданием полномочным органом или должностным лицом административного акта об освобождении государственного служащего от должности или его отставке.

§ 8. Стимулы деятельности государственных служащих

Их можно подразделить на три группы: а) льготы; б) меры поощрения; в) меры правовой ответственности.

Льготы. Они различны и, как правило, устанавливаются применительно к тем или иным категориям государственных служащих. В частности, федеральные государственные служащие имеют право на ежегодную оплату стоимости проезда к месту отдыха и обратно; на медицинское обслуживание, в том числе членов семьи, за счет средств бюджета; в установленных случаях льготы по налогообложению, на жилую площадь в виде отдельной квартиры или дома, построенных за счет средств республиканского бюджета. Предусмотрены надбавки к должностным окладам за особые условия службы, выслугу лет, классный чин, а также денежные выплаты по итогам службы *за* квартал и год, и др.

Меры поощрения. Общие меры поощрения установлены законодательством о труде, специальные — правовыми актами, предусматривающими особенности правового статуса конкретных категорий государственных служащих.

Общими мерами поощрения являются денежная премия, объявление благодарности, награждение ценным подарком и др.

К служащим могут быть применены также меры поощрения в виде награждения орденами и медалями, присвоения почетных званий, присуждения государственных премий.

Государственными наградами РФ являются: звание Героя Российской Федерации; ордена, медали, знаки отличия Российской Федерации; почетные звания Российской Федерации. Основания и порядок награждения ими регламентируется Положением о государственных наградах Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 2 марта 1994 г. с изменениями, внесенными Указом Президента РФ от 6 января 1999 г.¹, положениями о почетных званиях, утвержденными Указом Президента РФ от 30 декабря 1995 г. № 1341².

¹ САПП РФ. 1994. № 10. Ст. 775; Российская газета. 1999. 26 янв.

² Российская газета. 1996. 13 февр.

Специальные меры поощрения также разнообразны: досрочное присвоение специального звания, классного чина, перевод на государственную должность более высокой категории и др.

Меры поощрения, выражая высокую оценку и одобрение деятельности государственных служащих, направлены на повышение эффективности государственной деятельности.

Ответственность государственных служащих содержит значительный, хотя и своеобразный, потенциал стимулирования действенности служебной деятельности. Она

органично связана с правовыми основами этой деятельности государственных служащих, необходимостью строжайшего соблюдения ими государственной и служебной дисциплины, законности. Их нарушения государственными служащими, особенно наделенными юридически-властными полномочиями, затрагивают непосредственно интересы государства, могут ущемлять права и свободы граждан.

Указом Президента РФ от 6 июня 1996 г. "О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы" на руководителей федеральных органов исполнительной власти и глав исполнительной власти субъектов РФ возложена персональная ответственность за состояние исполнительской дисциплины в соответствующих органах. Им предусмотрена возможность применения мер дисциплинарной ответственности к виновным должностным лицам и работникам этих органов за однократное грубое нарушение дисциплины в системе государственной службы. При этом однократным грубым нарушением дисциплины признаны: а) нарушение федеральных законов; б) неисполнение или ненадлежащее исполнение таких актов и вступивших в законную силу решений судов.

За такого рода нарушения должностные лица и работники вышеназванных органов могут быть, как подчеркнуто в указе, направлены на внеочередную переаттестацию, понижены в должности (классном чине, воинском или специальном звании) или лишены квалификационного разряда (классного чина, воинского или специального звания). К ним могут быть применены и другие правоограничения. Они не подлежат в течение года премированию, представлению к награждению государственными наградами и т. д. (п. 4 Указа).

Однократные грубые нарушения дисциплины в системе государственной службы, повлекшие последствия в виде нарушения нормального режима функционирования судов и системы государственного управления, иные тяжкие последствия, а также совершенные преднамеренно, являются основанием для привлечения виновных лиц к административной и уголовной ответственности в соответствии с законодательством РФ. Последнее обстоятельство должно быть подчеркнуто специально и особо. Применение мер видов ответственности, предусмотренных указом, должно соответствовать законам, устанавливающим дисциплинарную, административную и уголовную ответственность, изменения и дополнения в которые не могут быть внесены указами Президента РФ. Например, законодательством пока не предусмотрена административная ответственность должностных лиц органов исполнительной власти за неисполнение или ненадлежащее исполнение вступивших в законную силу решений судов и т. п.

В зависимости от характера правонарушений, совершенных государственными служащими, они могут привлекаться к дисциплинарной, административной, материальной, гражданско-правовой и уголовной ответственности. Регулирование последних двух видов ответственности выходит за рамки административного права. Вопросы дисциплинарной, административной и материальной ответственности (в том числе государственных служащих) по административному праву рассматриваются в IV разделе.

§ 9. О муниципальной службе

Правовое регулирование основ муниципальной службы относится к компетенции органов государственной власти РФ, а к полномочиям таких же органов ее субъектов — законодательство о муниципальной службе.

В соответствии с законом РФ и законами ее субъекта правовая регламентация муниципальной службы определяется уставом муниципального образования, включая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой.

В настоящее время общие принципы организации муниципальной службы и основы

правового положения муниципальных служащих в РФ установлены Федеральным законом от 8 января 1998 г. "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации"¹; в субъектах РФ приняты законы о муниципальной службе.

¹ СЗ РФ. 1998. № Ст. 224.

Муниципальная служба — профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной.

Муниципальные должности подразделяются на: а) выборные муниципальные должности, замещаемые в результате муниципальных выборов (депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления), а также должности, замещаемые на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления в отношении лиц, избранных в составе указанных органов в результате муниципальных выборов; б) иные муниципальные должности, замещаемые путем заключения трудового договора.

Муниципальным служащим является гражданин РФ, исполняющий в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Права и обязанности муниципального служащего устанавливаются уставом муниципального образования или нормативным правовым актом органа местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

С муниципальной службой связаны ограничения муниципальных служащих, аналогичные тем, которые установлены для государственных служащих. Так, муниципальный служащий не вправе заниматься другой оплачиваемой деятельностью; быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, законодательного (представительного) органа местного самоуправления и т.д.

Виды поощрений, а также дисциплинарной ответственности муниципального служащего и порядок их применения устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

Глава 9 ПРЕДПРИЯТИЯ, ОРГАНИЗАЦИИ И УЧРЕЖДЕНИЯ

§ 1. Понятие и виды предприятий, учреждений

Предприятия и учреждения — разновидности организаций, осуществляющих, в отличие от органов исполнительной власти, не руководство, а экономические, социально-культурные и иные функции в целях удовлетворения материальных, духовных и других потребностей граждан, общества и государства. В качестве таковых они не обладают юридически-властными полномочиями и не являются субъектами управления (исключение составляют учреждения, представляющие собой форму органов управления).

Предприятия и учреждения отличаются друг от друга по их назначению.

Предприятие — самостоятельный хозяйствующий субъект, коммерческая организация¹. Она занимается производством продукции, выполнением работ, оказанием услуг.

Учреждение — некоммерческая организация², выполняет социально-культурные или административно-политические функции. Учреждения создают социальные ценности в основном непромышленного характера (например, учреждения образования, культуры, здравоохранения и др.). Различия между предприятиями и учреждениями коренятся в содержании и результатах их основной деятельности. Вместе с тем деятельности

предприятий часто сопутствует выполнение отдельных функций, характерных для учреждений, и, наоборот, учреждения могут выполнять работу, характерную для предприятий (например, в научно-исследовательских учреждениях часто функционируют экспериментальные и другие заводы, различные производственные подразделения).

¹ Коммерческой признается организация, преследующая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности.

² Некоммерческой признается организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве активной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками (ст. 50 ГК РФ).

В Гражданском кодексе РФ обозначены *государственные и муниципальные унитарные* предприятия (ст. 113), отнесенные к разновидностям коммерческих организаций и организационно-правовых форм юридических лиц — субъектов гражданского права.

Юридические лица, являющиеся коммерческими организациями, могут создаваться также в таких организационно-правовых формах, как *хозяйственные товарищества и общества, производственные кооперативы*. В отличие от унитарных они относятся к корпоративным организациям (см. гл. 4 ГК РФ). С точки зрения ГК эти организации не являются предприятиями, хотя реально в соответствующих формах могут функционировать заводы, фабрики и им подобные организации сферы производства и обращения.

Главное отличие унитарного предприятия в том, что оно не наделено правом собственности на закрепленное за ним собственником имущество с вытекающими из этого определенными законом последствиями. Имущество же иных коммерческих организаций принадлежит им на праве собственности. По сравнению с ними унитарные предприятия ограничены в праве распоряжения закрепленным за ними имуществом.

Унитарные предприятия на правах хозяйственного ведения могут учреждать в качестве юридических лиц *дочерние предприятия*.

В ГК РФ предприятие рассматривается также как определенный имущественный комплекс, используемый для осуществления предпринимательской деятельности (ст. 132) — объект гражданского права.

Следовательно, понятие предприятия, по ГК РФ, является сугубо специальным, основанным на особенностях гражданско-правового режима имущества, закрепленного за ним собственником, и на признании предприятием определенного имущественного комплекса.

Однако коммерческие организации являются субъектами и объектами других отраслей права (административного, финансового, трудового и др.). Поэтому в правовых актах термин "предприятие" часто употребляется в качестве родового понятия, охватывающего все виды коммерческих организаций, независимо от их организационно-правовых форм как юридических лиц¹. Но уже имеются акты, в которых отражена дифференциация организаций, данная в ГК РФ.

¹ Термин "предприятие" относится также ко всем коммерческим организациям, если иное не вытекает из текста.

Предприятия и учреждения могут быть подразделены на виды по различным основаниям. Они подразделяются в зависимости от:

а) *видов собственности* — на частные, государственные и муниципальные. Государственные предприятия могут быть федеральными и субъектов Российской Федерации (казенные предприятия могут быть только федеральными); муниципальные — районного, городского, поселкового и сельского значения;

б) *от организационно-правовых форм коммерческих организаций* — полные товарищества, товарищества на вере, общества с ограниченной ответственностью, общества с дополнительной ответственностью, открытые и закрытые акционерные общества; государственные и муниципальные предприятия; производственные кооперативы.

При этом унитарными могут быть только государственные и муниципальные предприятия. Они в зависимости от объема и характера полномочий по распоряжению принадлежащим им имуществом подразделяются на унитарные предприятия, основанные на

праве хозяйственного ведения, и унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления, являющиеся федеральными казенными предприятиями.

Многообразны виды предприятий, определяемые их отраслевой производственно-технологической специализацией. Различают:

промышленные предприятия — заводы, фабрики, шахты, рудники, комбинаты и др.;

сельскохозяйственные предприятия — кооперативы, совхозы, акционерные общества и др.;

строительные предприятия — строительные управления, кооперативы, мостостроительные поезда и др.;

транспортные предприятия — железные дороги, отделения железных дорог, станции, депо и другие предприятия железнодорожного транспорта; парходства, порты и другие предприятия водного транспорта; объединения, аэропорты и другие предприятия гражданской авиации; автопредприятия, автокомбинаты автомобильного транспорта; территориальные управления трубопроводного транспорта и т. д.;

предприятия связи — узлы связи, почтамты, телеграфы, телефонные станции и др.;

предприятия торговли — универмаги, гастрономы, различные специализированные магазины;

жилищно-коммунальные предприятия — жилищно-эксплуатационные конторы, ремонтно-эксплуатационные управления, тепломкости, энергосети и др.

В зависимости от организационно-правового статуса можно различать предприятия, входящие и не входящие в систему органов управления, других образований.

По общему правилу, предприятия не входят в систему каких-либо отраслевых органов управления в качестве звеньев их единых организационных систем.

Исключения составляют предприятия отдельных отраслей, органично связанные между собой технологически в едином производственном процессе. Например, предприятия железнодорожного транспорта основной деятельности находятся в иерархическом подчинении органам системы Министерства путей сообщения, осуществляющим по определенным вопросам оперативное руководство этими предприятиями.

Принудительное включение предприятий, не подпадающих под установленные исключения, в какие-либо организационные системы, противоречит закону.

ГК РФ разрешает коммерческим организациям по договору между собой создавать объединения в форме союзов или ассоциаций в целях координации их предпринимательской деятельности, а также представления и защиты их общих имущественных интересов. Входящие в объединения коммерческие организации сохраняют свою самостоятельность и права юридического лица. Руководящие органы объединения не обладают распорядительной властью в отношении предприятий, входящих в объединение, и выполняют свои функции на основе договоров с предприятиями.

В зависимости от принципа, положенного в основу организации управления предприятием, можно различать предприятия, управляемые непосредственно собственником, и предприятия, управляемые органами, уполномоченными собственниками. Например, согласно п. "г" ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ осуществляет управление федеральной собственностью. В свою очередь, Правительство Российской Федерации своим постановлением от 10 февраля 1994 г. "О делегировании полномочий Правительства Российской Федерации по управлению и распоряжению объектами федеральной собственности"¹ делегировало ряд указанных полномочий Государственному комитету Российской Федерации по управлению государственным имуществом (ныне — Министерство имущественных отношений РФ) органам, осуществляющим координацию и регулирование деятельности в соответствующих отраслях или сферах управления.

Правовые нормы, закрепляющие виды учреждений, рассредоточены по правовым актам, регулирующим отношения в отдельных отраслях и сферах социально-культурной

и административно-политической деятельности — здравоохранения, образования, культуры, иностранных дел и т. д. Например, в Законе РФ от 10 июля 1995 г. "Об образовании"², Основях законодательства РФ об охране здоровья граждан от 21 июля 1993 г.³, Основях законодательства РФ о культуре от 9 октября 1992 г.⁴ и др.

¹ САПП РФ. 1994. № 8. Ст. 593.

² Российская газета. 1996. 23 янв.

³ ВВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1318.

⁴ ВВС РФ. 1992. № 46. Ст. 2615.

Учреждения могут быть частными, государственными, муниципальными. Они, как правило, специализируются на выполнении определенного вида деятельности (учреждения здравоохранения, учреждения образования и т. д.).

Однако ГК РФ признает учреждениями также организации, выполняющие управленческие функции, то есть органы управления. А Закон РФ от 14 апреля 1995 г. "Об общественных объединениях" выделяет негосударственные учреждения в разновидность общественных объединений¹.

¹ Российская газета. 1995. 25 мая.

§ 2. Основы административно-правового положения предприятий и учреждений

Нормы права, устанавливающие административно-правовой статус предприятий и учреждений, могут быть подразделены на четыре основные группы:

- а) нормы, относящиеся к предприятиям и учреждениям *всех видов собственности*;
- б) нормы, адресуемые *государственным* предприятиям и учреждениям;
- в) нормы, адресуемые муниципальным предприятиям и организациям²;
- г) нормы, адресуемые негосударственным корпоративным предприятиям и учреждениям.

² См.: Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. "О приватизации государственного и муниципального имущества" // СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

Нормы группы "а" закрепляют принципиальные позиции во взаимодействии предприятий и учреждений с органами прежде всего исполнительной власти. Они в качестве принципов устанавливают: *запрет на вмешательство* государства и его органов в деятельность предприятий; *государственную регистрацию* предприятий, порядок ее осуществления и основания для отказа в регистрации; *обязательность* для предприятий ведения бухгалтерской и статистической отчетности, *предоставления* государственным органам *информации*, необходимой для *налогообложения* и ведения общегосударственной системы сбора и обработки экономической информации. Предприятия, независимо от видов собственности и организационно-правовых форм, *обязаны соблюдать* законодательство об охране окружающей среды, земельное законодательство, правовой режим природопользования, правила безопасности на производстве, санитарно-гигиенические нормы и требования по защите здоровья работников предприятий, населения и потребителей продукции, антимонопольное законодательство и т. д.

Уполномоченные *государственные органы* осуществляют контроль за соблюдением соответствующего законодательства и в этой части могут вмешиваться в деятельность предприятий, *применять к его нарушителям меры принудительного воздействия*, предусмотренные законодательством. Предприятия *признаны субъектами* определенных видов *административных правонарушений* (земельного законодательства, правил и норм в области строительства и т. д.).

В определенных случаях предприятия обязаны *получать разрешение* на занятие данным видом хозяйственной деятельности.

Наличие общего в содержании административно-правового статуса предприятий сочетается с его особенностями, присутствующими прежде всего в статусе государственных, муниципальных и негосударственных, корпоративных предприятий. Положение законодательств о том, что предприятиям, независимо от вида собственности

и их организационно-правовых форм, гарантируются равные условия деятельности, является алогичным, имеющим больше политическую, чем правовую концепцию.

Особенности административно-правового статуса государственных предприятий проистекают из того, что государство является собственником таких предприятий. К ведению государственных органов относятся: создание предприятий; определение предмета и целей их деятельности, а также дислокации; утверждение устава; управление предприятиями; назначение на должность и освобождение от должности руководителей¹; доведение в установленных случаях государственных заказов; реорганизация и ликвидация государственных предприятий.

¹ См. ст. 295, 296 ГК РФ. Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. "О государственных и муниципальных предприятиях" // Российская газета. 2002. 3 дек.

Некоторые виды деятельности разрешаются только государственным предприятиям, функционирование которых в соответствующей части подчиняется режиму разрешительной системы — производство любых видов оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, изготовление и реализация наркотических веществ.

Должностные лица государственных предприятий наделены полномочиями государственно-властного характера. На них распространяется дисциплинарная власть уполномоченных государственных органов и должностных лиц.

Выше обозначены некоторые общие элементы правового статуса государственного предприятия. Однако на административно-правовой статус государственных предприятий существенным образом влияет правовой режим их имущества. Как известно, с этой точки зрения они подразделяются на два вида: основанные на праве хозяйственного ведения и на праве оперативного управления, создаваемые *в виде федеральных казенных предприятий* (см. ст. 114, 115 ГК РФ).

Реализация государственными предприятиями полномочий в отношении закрепленного за ними имущества в случаях, предусмотренных законом, опосредуется властеотношениями с государственными органами, осуществляющими от имени собственников, то есть Российской Федерации и ее субъектов, их полномочия права собственности. Такие отношения могут возникнуть в связи с необходимостью получения согласия предприятием на распоряжение имуществом, с осуществлением контроля уполномоченным государственным органом за его сохранностью и правильным использованием и т. д. Но поскольку право хозяйственного ведения дает больше самостоятельности в распоряжении имуществом собственника, чем право оперативного управления, то объем и характер властеотношений, в которых могут участвовать действующие на их основе государственные предприятия, различаются. В отношении предприятий, основанных на праве оперативного управления, уполномоченные государственные органы наделены решающей властью по более широкому кругу вопросов. Ибо такое предприятие реализует полномочия в отношении закрепленного за ним имущества: а) в пределах, установленных законом; б) в соответствии с целями своей деятельности; в) *заданиями собственника* и г) назначением имущества. Оно может распоряжаться этим имуществом с согласия собственника, который *вправе изъять* лишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и *распорядиться* им *по своему усмотрению*. Предприятию же, основанному на праве хозяйственного ведения, необходимо, например, согласие собственника на распоряжение лишь недвижимым имуществом.

Административно-правовой статус федеральных казенных предприятий имеет и другие, четко выраженные специфические черты.

Федеральные казенные предприятия создаются по решению Правительства РФ на базе имущества, находящегося в федеральной собственности. Учредительным документом казенного предприятия является устав, утверждаемый Правительством РФ. Оно же вправе принимать решения и о реорганизации и ликвидации такого предприятия.

В отношении федеральных казенных предприятий предусмотрен режим директивного планирования. Он установлен постановлением Правительства РФ от 6

октября 1994 г. № 1138 "О порядке планирования и финансирования деятельности казенных заводов (казенных фабрик, казенных хозяйств)"¹.

¹ Российская газета. 1994. 16 нояб.

Казенные предприятия осуществляют свою деятельность в соответствии с планами-заказами и планами их развития. Они вправе осуществлять только ту деятельность, которая разрешена уполномоченным государственным органом. Последний утверждает и доводит до казенного предприятия обязательный для исполнения план-заказ по установленным показателям с учетом плана развития предприятия.

По согласованию с уполномоченным органом формируется план развития казенного предприятия, предусматривающий определенные мероприятия и задания.

Постановлением установлен особый порядок финансирования как выполнения плана-заказа, так и плана развития казенного предприятия.

Иными словами, казенными предприятиями осуществляется *непосредственное государственное управление с использованием директивного планирования*.

Особенности административно-правового статуса муниципальных предприятий. Их статус чаще всего определяется нормами и положениями, адресуемыми одновременно государственным предприятиям. Главная особенность в том, что их статус реализуется в основном в отношениях с органами местного самоуправления.

В частности, отношениям органов местного самоуправления с муниципальными предприятиями, организациями и учреждениями посвящены ст. 30 и 31 Федерального закона об общих принципах местного самоуправления в РФ. Этим органам предоставлено право создавать предприятия, учреждения и организации для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации. Они определяют цели, условия и порядок деятельности предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, регулируют цены и тарифы на их продукцию (услуги), утверждают их уставы, назначают и увольняют руководителей указанных предприятий, учреждений и организаций, заслушивают отчеты об их деятельности.

Отношения между органами местного самоуправления и руководителями указанных предприятий, учреждений и организаций строятся на контрактной основе в соответствии с трудовым законодательством.

Муниципальные предприятия не создаются со статусом, аналогичным статусу казенного предприятия.

Однако следует учитывать, что субъектами властных отношений с муниципальными предприятиями являются в соответствующих случаях органы местного самоуправления и администрации городов и районов, еще не отнесенных к органам местного самоуправления.

Необходимо иметь в виду, что детальное правовое положение государственных и муниципальных предприятий должно быть урегулировано специальным законом о государственных и муниципальных предприятиях.

Органом управления предприятия или учреждения является администрация, осуществляющая функции оперативного управления им.

В соответствии с п. 4 ст. 113 ГК РФ органом унитарного предприятия является руководитель, который назначается собственником либо уполномоченным собственником органом и им подотчетен. Представляется, что в данном случае имеется в виду орган юридического лица, а не управленческий орган, которым традиционно признается администрация предприятия, возглавляемая руководителем.

Управленческие полномочия администрации распространяются на отношения внутри предприятия, учреждения. Возглавляет администрацию единоличный руководитель (директор, начальник, ректор и т. д.), ответственный за всю работу предприятия или учреждения, в том числе за работу аппарата управления им.

В руках администрации находятся все необходимые для непосредственного

руководства процессами производственно-хозяйственной, социально-культурной и иной деятельности предприятий, учреждений распорядительные полномочия юридически-властного характера.

Администрация государственного предприятия, учреждения обеспечивает как их интересы, так и интересы государства. Наем руководителя предприятия, учреждения — прерогатива государства. Многие должностные лица являются одновременно субъектами трудовых и государственно-служебных отношений.

Руководитель предприятия наделен определенными полномочиями по представительству, распоряжению имуществом, средствами и организации работы предприятия. Он действует от имени предприятия, представляет его интересы, распоряжается имуществом предприятия, заключает договоры, в том числе трудовые, выдает доверенности, открывает в банках расчетный и другие счета, пользуется правом распоряжения средствами, утверждает штаты, издает приказы и дает указания, обязательные для всех работников предприятия. Равенство основных полномочий руководителей всех предприятий призвано обеспечить нормальные условия для работы предприятий, а также устранить обезличку в ответственности за их функционирование.

Особенности административно-правового статуса негосударственных корпоративных предприятий¹. Такие предприятия действуют в пределах административно-правового режима, характерного для всех предприятий, независимо от их организационно-правовых форм. Роль государства по отношению к ним проявляется в установлении правовых норм и контроле за их соблюдением. Его влияние на данные предприятия более ограничено, чем на государственные. Оно, по общему правилу, не решает конкретных вопросов их учреждения, определения профиля, организации управления. По этим и многим другим вопросам решения принимаются учредителями или уполномоченными ими органами, предпринимателями, которые имеют значение для государственных органов как правомерные или неправомерные юридические факты.

¹ В административно-правовом статусе как государственных, так и не государственных предприятий определенных категорий могут присутствовать специфические черты. Например, они предусмотрены нормативными актами о приватизации предприятий автомобильного транспорта, имеющих мобилизационные задания. В уставе акционерных обществ должны отражаться обязательства по выполнению мобилизационных заданий, приравненных к приказам для республиканских нужд. Имеются конкретные особенности в статусе предприятий иных категорий.

В органах управления акционерных обществ, акции которых закреплены в федеральной собственности и собственности субъектов РФ, имеются представители государства. В соответствии с Федеральным законом "О приватизации государственного и муниципального имущества в Российской Федерации" от 21 декабря 2001 г.¹ Правительство РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления при преобразовании государственных и муниципальных унитарных предприятий в открытые акционерные общества либо принятии решений о продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности акций таких обществ могут принимать решения об использовании в отношении них специального права на участие соответственно РФ, ее субъектов и муниципальных образований в управлении ими. В таком случае они назначают своих представителей в совет директоров (наблюдательный совет) и ревизионную комиссию открытого акционерного общества. Представители наделены существенными правами: имеют право вето при принятии общим собранием открытого акционерного общества решения о внесении изменений и дополнений в устав или об утверждении его в новой редакции; о ликвидации общества, назначении ликвидационной комиссии и об утверждении ликвидационных балансов; об изменении уставного капитала; о заключении определенных сделок и т. д. Кроме того, они назначают своих представителей в органы управления открытых акционерных обществ, акции которых закреплены в государственной или муниципальной собственности. Представителями могут назначаться государственные или муниципальные служащие, а также иные лица, которые осуществляют свою

деятельность на основании положения, утвержденного Правительством РФ². В акционерном обществе "Газпром" создана коллегия, возглавляемая заместителем Председателя Правительства РФ.

¹ Российская газета. 2002. 26 янв.

² Российская газета. 1997- 2 авг.

Таким образом, влияние государства на негосударственные предприятия является специфическим, не носящим характера государственного руководства их основной деятельностью.

Государственное руководство государственными предприятиями также является преимущественно общим, но функционально более ориентированным, чем негосударственными. Оно осуществляется в условиях производственно-хозяйственной и финансовой самостоятельности, пределы которой могут зависеть от отраслевой специфики. Свою деятельность они осуществляют под руководством вышестоящего органа, который, однако, лишен права осуществлять непосредственное управление их деятельностью. Лишь в ограниченных случаях государственные органы решают конкретные вопросы относительно государственных и негосударственных предприятий.

Управление негосударственными коммерческими организациями имеет своеобразные организационные формы. В этой сфере формируются органы: а) коллективные, имеющие в своем составе лиц, не входящих в "штаты" данной организации, но участвующие в принятии решений с правом решающего голоса (общие собрания); б) коллегиальные органы — организационно и юридически оформленные группы лиц, наделенные определенной компетенцией, включающей, в частности, юридически-властные полномочия (совет директоров, дирекция, правление и т. п.); в) единоличные (по терминологии ГК РФ) — директор, генеральный директор, председатель и др.

Общее собрание является высшим органом; совет директоров — органом, осуществляющим общее руководство в период между собраниями. Текущее руководство возлагается на исполнительные органы, которые могут быть единоличными и коллегиальными.

Единоличные и коллегиальные органы представляют собой по сути администрацию соответствующих обществ, производственных кооперативов. Организация управления конкретными видами негосударственных коммерческих организаций строится по следующим моделям:

а) хозяйственным обществом с ограниченной и дополнительной ответственностью: высший орган — общее собрание его участников; исполнительный орган может быть единоличным, единоличным и коллегиальным, то есть в обществе может быть только единоличный либо одновременно единоличный и коллегиальный органы;

б) акционерным обществом, относящимся к хозяйственным обществам: высший орган — общее собрание акционеров; совет директоров (наблюдательный совет), создаваемый в обществах с числом акционеров более 50.

Исполнительный орган: либо единоличный (директор — генеральный директор), либо одновременно единоличный и коллегиальный (дирекция, правление).

Следовательно, в акционерных обществах возможна двух- и трехзвенная система органов управления;

в) производственным кооперативом: высший орган — общее собрание его членов; наблюдательный совет, который может быть создан в кооперативе с числом членов более пятидесяти; исполнительный орган — правление и председатель или председатель кооператива. Органы вышеназванных коммерческих организаций действуют в пределах установленной компетенции. Причем общие собрания, а в акционерных обществах и совет директоров (наблюдательный совет) имеют исключительную компетенцию, вопросы которой не могут быть переданы на решение их исполнительных органов.

В хозяйственных товариществах органы не создаются. Управление их деятельностью осуществляется по общему согласию всех участников. Но учредительным договором товарищества могут быть предусмотрены случаи, когда решение принимается большинством

голосов участников.

Следует иметь в виду, что в ГК РФ органом унитарного предприятия признан руководитель. При этом для обозначения исполнительного органа здесь употребляется термин "единоличный", а не "единоначальный" орган, что не принято в административном праве. С точки зрения гражданского права, может быть, это и оправданно, поскольку имеется в виду орган юридического лица, действующий от его имени в гражданском обороте. В административно-правовом смысле правильность такого подхода вызывает сомнение. Ибо "единоначальный" и "единоличный" орган — не совпадающие понятия. В единоначальном органе приоритет в осуществлении компетенции данного органа принадлежит руководителю, возглавляющему орган и действующему на основе принципа единоначалия. Наряду с ним в порядке распределения компетенции по руководству конкретными участками работы юридически-властными полномочиями наделяются и другие должностные лица. Не только руководитель, но и они несут ответственность за состояние дел на данном участке.

Единый орган в полном объеме замыкает на себя властную компетенцию. Никто иной, без его на то решения, не вправе участвовать в ее реализации. Именно по такому принципу определен, например, статус Президента РФ.

По действующему праву подобная модель неприменима ни к органам исполнительной власти (руководитель возглавляет орган, но им не является), ни к организации управления предприятиями с точки зрения осуществления здесь властных полномочий.

Властная деятельность органов управления корпоративных организаций в значительной степени опосредуется административным правом. Например, реализация полномочий в форме приказов — отнюдь не гражданско-правовое регулирование. Но включение в гражданское законодательство пересекающихся с административным правом норм является объективно обусловленным. Приказы директора акционерного общества обязательны для всех его работников — норма, лишенная гражданско-правового содержания. А без реализации властных полномочий правового характера невозможно акционерное общество.

Лица, образующие администрацию негосударственного предприятия, учреждения, не являются служащими, наделенными государственно-властными полномочиями по отношению к их работникам. Государство, как правило, не участвует в комплектовании ее состава. Это прерогатива учредителей либо уполномоченных ими органов. Однако властная деятельность администрации этих предприятий и учреждений имеет правовой характер: она регламентируется правом и осуществляется в установленных правовых формах.

§ 3. Создание и ликвидация предприятий и учреждений

Решения по этим вопросам принимаются в соответствии с действующим законодательством и реализуются под государственным контролем. Предприятия и учреждения могут создаваться собственником; уполномоченным собственником государственными органами или органами местного самоуправления; учредителями (участниками) негосударственных коммерческих организаций.

Учредительным документом государственного и муниципального предприятия является устав, который утверждается учредителем предприятия.

Учредительными документами государственных учреждений в одних случаях может быть устав, в других — положение о данном учреждении. Естественно, что различен и порядок их утверждения.

Учредительными документами негосударственных коммерческих предприятий являются: а) хозяйственных товариществ — учредительный договор; б) хозяйственных обществ; кроме акционерных — учредительный договор и устав; в) акционерных обществ — устав; г) производственных кооперативов — устав. Особенности порядка утверждения учредительных документов каждого вида этих организаций определены ГК РФ и законами о них¹.

¹ Предприятия и учреждения подлежат государственной регистрации в соответствии с федеральными законами: от 8 августа 2001 г. "О государственной регистрации юридических лиц", от 21 марта 2002 г. "О

приведении законодательных актов в соответствие с Федеральным законом "О государственной регистрации юридических лиц", предусматривающим особенности регистрации определенных видов юридических лиц" // СЗ РФ. 2001. № 33. Ч. 1. Ст. 3431; 2002. № 12. Ст. 1093.

Данные государственной регистрации включаются в единый реестр юридических лиц¹.

¹ См.: постановления Правительства РФ от 17 мая 2002 г. "Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц" (СЗ РФ. 2002. № 20. Ст. 1872); от 19 июня 2002 г. "Об утверждении Правил ведения государственного реестра юридических лиц и предоставления содержащихся в нем сведений" (СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2585).

Предприятие и учреждение считается созданным с момента внесения в государственный реестр юридических лиц записи о его регистрации.

Отказ в регистрации возможен в случае нарушения установленного законодательством порядка создания предприятия, учреждения, а также несоответствия учредительных документов его требованиям.

Федеральный закон "О государственной регистрации юридических лиц" предназначен для регулирования отношений, возникающих в связи с государственной регистрацией юридических лиц при их создании, реорганизации и ликвидации, при внесении изменений в их учредительные документы и при ведении Единого государственного реестра юридических лиц.

Ликвидация предприятия, учреждения производится по решению его учредителей либо их органа, уполномоченного на то учредительными документами. Основаниями для такого решения могут быть истечение срока, на который создано предприятие, учреждение; достижение цели, ради которой оно создано; признание судом недействительной его регистрации.

Предприятие, учреждение может быть ликвидировано по решению суда в случае осуществления деятельности без надлежащего разрешения (лицензии) либо деятельности, запрещенной законом, либо с иными грубыми нарушениями закона или иных правовых; актов. Требование о ликвидации их по этим основаниям может быть предъявлено в суд государственным органом или органом местного самоуправления, которому право на предъявление такого требования предоставлено Законом (ст. 61 ГК РФ).

Предприятие может быть ликвидировано также в случае признания его несостоятельным (банкротом). По этому основанию не подлежат ликвидации казенные предприятия.

Предприятие, учреждение считается ликвидированным после, внесения об этом записи в Единый государственный реестр юридических лиц.

За созданием, реорганизацией и ликвидацией предприятий установлен государственный контроль, который возложен на федеральный антимонопольный орган. Такой контроль имеет целью предотвращение злоупотребления доминирующим положением предприятиями или ограничения конкуренции. Поэтому требуется согласие указанного органа на: а) создание, слияние и присоединение объединений коммерческих организаций (союзов, ассоциаций); б) слияние и присоединение коммерческих организаций, если сумма их активов по последнему балансу превышает 100 тыс. минимальных размеров оплат труда; в) ликвидацию, разделение, выделение государственных и муниципальных унитарных предприятий, размер активов которых превышает 50 тыс. минимальных размеров оплаты труда, если это приводит к появлению хозяйствующего субъекта, доля которого на соответствующем товарном рынке будет превышать 35%. Согласие не требуется, если ликвидация осуществляется по вступившему в законную силу решению арбитражного суда.

Федеральный антимонопольный орган вправе отклонить ходатайство о даче согласия на создание, реорганизацию и ликвидацию предприятия, если его удовлетворение может привести к возникновению или усилению доминирующего положения соответствующей организации, или ограничению конкуренции, или представленная документация

недостаточна для принятия решения.

Порядок и условия прекращения деятельности отдельных видов предприятий, учреждений регулируются соответствующими законодательными актами РФ.

Административно-правовой статус структурных подразделений государственных предприятий, учреждений может определяться правовыми актами общедофедерального значения (например, бухгалтерий); актами, общими для отдельных видов структурных подразделений предприятий, учреждений данной отрасли, сферы деятельности (например, подразделений, ведающих вопросами кадров); локальными актами, издаваемыми руководителями предприятий, учреждений, ибо предприятия, учреждения самостоятельно определяют структуру своих органов управления.

§ 4. Административно-правовые гарантии самостоятельности предприятий, учреждений

Эти гарантии, во-первых, являются производными от общего правового режима осуществления исполнительной власти, во-вторых, выражаются в системе правовых норм, определяющих отношения органов исполнительной власти с предприятиями, учреждениями, в-третьих, воплощаются в правах предприятий, учреждений на самозащиту от противоправных действий органов исполнительной власти.

Общий правовой режим предполагает подзаконность деятельности органов исполнительной власти. Следовательно, они обязаны соблюдать и исполнять законы, устанавливающие правовое положение предприятий, учреждений. Противоправные акты и действия указанных органов, ограничивающие самостоятельность предприятий, учреждений, подлежат отмене компетентными органами. Органы исполнительной власти юридически обязаны принимать все возможные меры к обеспечению прав и законных интересов предприятий, учреждений и выполнению ими своих обязанностей.

Для гарантий самостоятельности предприятий, учреждений важным является общий запрет на вмешательство государства и его органов в деятельность предприятий, учреждений и установление исключений из него только законодательством. Он в полной мере относится также к отношениям между органами исполнительной власти и предприятиями, учреждениями.

Правовым препятствием для противоправного ограничения самостоятельности предприятий, учреждений служат нормы, закрепляющие компетенцию органов исполнительной власти. Характер их компетенции таков, что они отстранены от непосредственного управления повседневной деятельностью предприятий, учреждений, не обладают правом совершать по отношению к ним административно-распорядительные акты как формы текущего руководства.

Наряду с этими гарантиями законодательством предусмотрены права предприятий и учреждений на защиту своей самостоятельности в административном и судебном порядке. Так, предприятие, учреждение имеют право не выполнять требования государственных органов, на которых законодательством возложена проверка деятельности предприятия, учреждения по вопросам, не входящим в их компетенцию, и не знакомить их с материалами, не относящимися к предмету контроля.

Закон нередко предусматривает запрещение совершения определенных действий в отношении предприятий, учреждений (запрещается отказ в государственной регистрации по мотивам нецелесообразности создания предприятия, учреждения), устанавливает прямые обязанности государственных органов перед предприятиями, учреждениями (например, заявление предприятия о разрешении занятия данным видом деятельности должно быть рассмотрено в недельный срок и т. д.).

Предприятие, учреждение имеет право обращаться в суд с заявлением о признании недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления, не соответствующего закону или иным правовым актам и нарушающего его права и ох-

раняемые законом интересы.

Соблюдение законности во взаимоотношениях между органами исполнительной власти и предприятиями, учреждениями входит в сферу общего надзора органов прокуратуры.

На укрепление законности во взаимоотношениях предприятий и учреждений с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления направлен и Федеральный закон от 8 августа 2001 г. "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)"¹. Он регулирует отношения названных субъектов при проведении государственного контроля (надзора) федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, подведомственными им учреждениями, уполномоченными на проведение государственного контроля (надзора) в соответствии с законодательством РФ.

¹ Российская газета. 2001. 11 авг.

Защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей усиливается тем, что:

а) закреплены принципы контроля (надзора), который направлен на его открытость, законность, повышение ответственности контролирующих органов и должностных лиц за нарушение законодательства РФ и т. д.;

б) четко определен порядок проведения контроля (надзора). Мероприятия по контролю (надзору) должны проводиться на основании распоряжений (приказов) органов государственного контроля (надзора).

Содержание распоряжения (приказа) должно удовлетворять обязательным реквизитам, относящимся не только к сведениям о субъекте контроля, но и его цели, задачу, предмет, срок и т. д.;

в) установление ограничения при проведении контроля, например, при его осуществлении, не вправе проверять выполнение обязательных требований, не относящихся к компетенции органа государственного контроля (надзора), от имени которого действуют должностные лица;

г) закрепление обязанности должностных лиц при проведении контроля, в том числе обязанности соблюдать законодательство РФ, права и законные интересы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, доказывать законность своих действий при их обжаловании юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями и др.

Однако действие указанного закона не распространяется на многие виды специализированного контроля и надзора: он не применяется к отношениям, связанным с проведением налогового, валютного, бюджетного, таможенного и других видов контроля (ст. 1).

§ 5. Фонды

Фонды не являются органами исполнительной власти. ГК РФ определяет фонд как не имеющую членства некоммерческую организацию, учреждаемую гражданами и юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующую социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели (ст. 118).

Закон РФ от 14 апреля 1994 г. "Об общественных объединениях" ввел понятие общественного фонда, определение которого сходно с вышеизложенным, но не во всем. Во-первых, по смыслу Закона возможно функционирование фондов как получивших государственную регистрацию, так и незарегистрированных. В последнем случае фонд не приобретает гражданской правоспособности. Во-вторых, допускается создание иных видов фондов: частных, корпоративных, государственных, общественно-государственных и др. Их создание, деятельность, реорганизация и ликвидация могут регулироваться соответствующими

законами о фондах. Разумеется, что многообразие фондов с предполагаемым разнообразием их статуса не может не влечь за собой тех или иных особенностей в их правовом статусе. И все же можно утверждать, что отношения фондов с государством определяются в основном тем, что последнее ведет их регистрацию и контролирует соблюдение ими действующего законодательства. Органы управления этими фондами, а также внутрисистемные отношения между ними, как правило, не являются соответственно государственными и правовыми.

Однако имеются фонды, обладающие значительной специальной административной правосубъектностью. Обладая существенными признаками государственных организаций, они имеют органы, образуемые Президентом РФ, органами государственной власти и наделенные юридически-властными полномочиями. К таким фондам, например, относится Российский фонд федерального имущества. Он действует в соответствии с Положением о Российском фонде федерального имущества, утвержденным Указом Президента РФ от 17 декабря 1993 г. № 2173¹.

¹ Положение о Российском фонде федерального имущества // САПП РФ. 1993. № 51. Ст. 4937.

В соответствии с Положением этот Фонд действует при Правительстве РФ в качестве специализированного финансового учреждения, осуществляющего определенные функции по приватизации переданных ему объектов федеральной собственности. Он подчинен Правительству и Государственному комитету Российской Федерации по управлению государственным имуществом (ныне — Министерство имущественных отношений РФ) в соответствии с их компетенцией.

Фонд может создавать и упразднять подчиненные ему местные отделения в субъектах РФ.

Руководство деятельностью Фонда осуществляет его председатель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ. Оно же назначает на должность и освобождает от должности заместителей председателя Фонда.

Свои весьма значительные полномочия председатель Фонда осуществляет в форме приказов и распоряжений, обязательных для исполнения всеми работниками Фонда и его местных отделений.

Председатель и руководители местных отделений Фонда несут персональную ответственность за выполнение Фондом обязанностей, установленных законодательством и другими правовыми актами РФ.

Действуют и могут создаваться другие фонды, наделенные в том или ином объеме административной правосубъектностью.

Глава 10

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ

§ 1. Понятие и виды общественных объединений

Понятие общественных объединений. Право граждан РФ на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов, закреплено в ст. 30 Конституции РФ, устанавливающей также, что свобода деятельности объединений гарантируется.

Аналогичные нормы включены в конституции и уставы подавляющего большинства субъектов РФ, а также положения о защите прав и свобод человека и гражданина, к которым, естественно, принадлежит и право граждан на объединение.

Систему законодательства об общественных объединениях образуют Закон РФ "Об общественных объединениях", законы об отдельных видах общественных объединений. Например, уже действуют законы РФ от 8 декабря 1995 г. "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности"¹, от 17 августа 1995 г. "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях"², от 26 мая 1995 г. "О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений"³; от 8 декабря 1995 г. "О

некоммерческих организациях"⁴, в котором, в частности, регламентируются отношения таких организаций с органами государственной власти; от 24 мая 1996 г. "О товариществах собственников жилья"⁵ и др.

¹ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 930; 1998. № 30. Ст. 3608; Российская газета. 2002. | 15 марта.

² СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3340.

³ СЗ РФ. 1995. № 27. Ст. 2503.

¹ Российская газета. 1996. 24 янв.

⁵ Российская газета. 1996. 26 июня.

Деятельность отдельных общественных объединений регламентируется законами, действующими в определенных сферах. Например, в Законе РФ от 2 декабря 1995 г. "О социальной защите инвалидов в РФ"⁶ одна глава посвящена общественным объединениям инвалидов.

⁶ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

Закон об общественных объединениях включает в эту систему без достаточных оснований Гражданский кодекс РФ, поскольку кодекс есть акт особого рода. Он содержит немало принципиальных положений относительно общественных объединений как субъектов гражданского права, но в общем это не специальный закон о таких объединениях.

Надо также иметь в виду, что пока не изданы законы о большинстве отдельных видов общественных объединений. Их деятельность до принятия таких законов регулируется Законом об общественных объединениях.

Действие этого закона распространяется на все общественные объединения, создаваемые по инициативе граждан, за исключением религиозных организаций, а также коммерческих организаций и создаваемых ими некоммерческих союзов (ассоциаций). В сферу его действия попадают также некоторые структуры иностранных некоммерческих неправительственных объединений, созданных на территории РФ.

В рассматриваемом законе общественное объединение определяется как добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

Право граждан на создание общественных объединений реализуется как непосредственно путем объединения физических лиц, так и через юридических лиц — общественные объединения. Такие же лица являются учредителями и членами общественного объединения.

Все общественные объединения имеют характерные для них черты:

- а) образуются физическими и юридическими лицами на добровольной основе;
- б) в силу своей природы не обладают государственно-властными полномочиями и не признаны субъектами правотворчества. Источником их полномочий юридического характера могут быть только нормативно-правовые акты;
- в) действуют от своего имени;
- г) не являются коммерческими организациями, преследующими в качестве цели своей деятельности извлечение прибыли.

Общественные объединения могут быть разделены на виды по различным критериям.

В зависимости от организационно-правовых форм различаются:

общественная организация — основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан. Членами такой организации могут быть, как правило, физические и юридические лица;

общественное движение — состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели;

общественный фонд — один из видов некоммерческих фондов. Он представляет

собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели;

общественное учреждение — не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям такого объединения;

орган общественной самодеятельности — не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы. Его решение направлено на удовлетворение неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программы органа общественной самодеятельности по месту жительства;

союзы (*ассоциации*) могут создаваться вышеназванными общественными объединениями на основе учредительных договоров (или уставов), образуя новые общественные объединения.

В зависимости от формального способа их легализации общественные объединения подразделяются на объединения, получившие государственную регистрацию, и организации, действующие без такой регистрации. Зарегистрированное общественное объединение приобретает статус юридического лица, а его орган — правомочия по осуществлению прав и обязанностей в соответствии с уставом.

Незарегистрированное общественное объединение не приобретает прав юридического лица. Но оно является, в частности, субъектом административного права.

В зависимости от территориальной сферы деятельности общественные объединения бывают общероссийские, межрегиональные, региональные и местные.

Общероссийские — действующие на территории более половины субъектов РФ и имеющие там свои структуры;

межрегиональные — действующие на территории менее половины субъектов РФ, имея там свои структуры;

региональные — действующие в пределах территории одного субъекта РФ;

местные — действующие в пределах территории органа местного самоуправления.

Разумеется, что в данном случае имеются в виду территориальные границы деятельности общественного объединения в соответствии с его уставными целями.

В зависимости от принципа организации общественные объединения делятся на основанные на членстве и не имеющие членства. Члены объединений имеют права и несут обязанности в соответствии с уставом объединения. Участники общественного объединения, не имеющего членства, принимают участие в его деятельности без обязательного оформления условий своего участия.

§ 2. Основы административно-правового статуса общественных объединений

Административная правосубъектность общественных объединений включает комплекс принадлежащих им прав и обязанностей, реализуемых во взаимоотношениях с субъектами исполнительной власти и гражданами. Государство, закрепляя административную правосубъектность общественных объединений, тем самым определяет виды административных правоотношений, в которых они могут выступать в качестве субъектов.

Наиболее важные вопросы, связанные с общественными объединениями, как уже отмечалось, решены в законе о них. Он определяет содержание права граждан на объединение, основные государственные гарантии этого права, статус общественных объединений, порядок их создания, деятельности, реорганизации и ликвидации.

Исходным в определении статуса общественных объединений является запрет на

создание объединений, преследующих незаконные цели, и осуществление деятельности, посягающей на здоровье и нравственность населения, права и законные интересы граждан.

Законом определены важнейшие требования к содержанию устава общественного объединения, в силу чего он является важным документом, регламентирующим организацию и деятельность объединения, а также порядок его реорганизации и ликвидации.

Государство не руководит деятельностью общественных объединений. Действует принцип взаимного невмешательства: не допускается вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, а последних — в деятельность указанных органов и их должностных лиц.

Государство проникает во внутреннюю жизнь общественных объединений в той мере, в какой определяет *требования к содержанию устава*, то есть к тому, что в нем должно быть отражено: кто может быть их членами и участниками, объекты их собственности, взаимоотношения с бюджетом, источники их средств и т. п. Их деятельность как юридических лиц регламентируется гражданским законодательством. На работников аппаратов общественных объединений, работающих по найму, распространяется законодательство РФ о труде и социальном страховании.

Во всех случаях, когда отношения между общественными объединениями и государством регулируются правом, они не носят характера подчинения или субординации. Форма взаимодействия между ними — согласование либо участие в обсуждении и решении вопросов.

Вместе с тем законом закреплены определенные полномочия по конкретным вопросам взаимодействия государства и общественных объединений.

Общественные объединения вправе участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления; проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование; представлять и защищать свои права, своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях; вносить предложения в органы государственной власти и др. Важной гарантией прав общественных объединений является норма закона, согласно которой они вправе осуществлять в полном объеме полномочия, предусмотренные законами об общественных объединениях.

Общественные объединения не могут самостоятельно заниматься правотворчеством, но в установленных законом случаях и формах участвуют в этом процессе. При этом влияние их может быть весьма существенным. Например, органы государственной власти обязаны привлекать полномочных представителей общественных объединений инвалидов для подготовки и принятия решений, затрагивающих интересы инвалидов. Решения, принятые с нарушением этой нормы, могут быть признаны недействительными в судебном порядке.

Помимо установления общих правовых основ статуса общественных объединений государство влияет на них и иными способами.

Органы юстиции осуществляют государственную регистрацию общественных объединений. Правда, общественное объединение вправе не регистрироваться, но в таком случае оно не приобретает прав юридического лица.

Орган, регистрирующий общественные объединения, контролирует соответствие их деятельности уставным целям. Он может запрашивать у руководящих органов общественных объединений их распорядительные документы; направлять своих представителей для участия в проводимых общественными объединениями мероприятиях; в установленных случаях может вынести руководящим органам объединений письменное предупреждение с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения¹.

¹ См. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. "О противодействии экстремистской деятельности" // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

Финансовые органы контролируют источники доходов общественных объединений, размеры получаемых ими средств и уплату налогов.

Надзор и контроль за выполнением общественными объединениями существующих норм и стандартов могут осуществлять органы надзора за соблюдением законодательства об охране окружающей среды, противопожарных, санитарно-эпидемиологических правил и иные органы государственного надзора.

Важнейшей обязанностью общественных объединений является соблюдение законодательства Российской Федерации. Их деятельность может быть приостановлена по решению суда в случае нарушения Конституции РФ, конституций, уставов субъектов РФ, законодательства РФ.

Порядок приостановления устанавливается федеральными законами.

Общественное объединение может быть ликвидировано по решению суда при совершении действий, направленных на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни; при нарушении своими действиями прав и свобод граждан; неоднократных или грубых нарушениях закона или иных правовых актов либо при систематическом осуществлении общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям.

Статус политических партий непосредственно определяется Федеральным законом от 11 июля 2001 г. "О политических партиях". Он регулирует реализацию права граждан РФ на объединение в политические партии, а также особенности создания, деятельности, реорганизации и ликвидации таких партий.

Политическая партия — общественное объединение, созданное в целях участия граждан РФ в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Закон устанавливает требования, которым должна удовлетворять политическая партия, принципы ее деятельности, способы создания политической партии, основные начала организации ее системы и т. д.

В законе отражены определенные аспекты административно-правового статуса политической партии. В частности, закреплен принцип взаимного невмешательства органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий, равно как и невмешательства политических партий в деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Лица, замещающие государственные и муниципальные должности, не вправе использовать свое должностное положение в интересах политических партий. Они не могут быть связаны решениями политической партии при исполнении своих должностных обязанностей. Данное требование не распространяется на депутатов; законодательных (представительных) органов государственной власти и местного самоуправления. Структуры политических партий не могут образовываться в государственных органах.

Хотя для образования политической партии не требуется разрешения государственного органа, тем не менее государство контролирует создание политических партий в форме их государственной регистрации, осуществляемой в настоящее время органами юстиции. Законом предусмотрены основания отказа в государственной регистрации политической партии.

Государство осуществляет финансирование политических партий, а их финансовая деятельность контролируется налоговыми органами.

Деятельность политической партии может быть приостановлена, а партия ликвидирована лишь по решению суда.

Статус профсоюзных организаций определяется Законом РФ от 8 декабря 1995 г.

"О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности"¹.

¹ См. также гл. 4 Трудового кодекса РФ.

Профсоюзы — добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемое *в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов*.

Профсоюзы имеют целью защиту трудовых и социальных прав своих членов. Они независимы в своей деятельности от органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, работодателей, их объединений, политических партий и других общественных объединений, им неподотчетны и неподконтрольны. Профсоюзы защищают право своих членов на труд, ведут переговоры и заключают с администрацией коллективные договоры, контролируют их выполнение. Они контролируют соблюдение законодательства о труде и его охране, имеют право на организацию и проведение забастовок в соответствии с законодательством.

Профсоюзы располагают значительными юридическими возможностями активно влиять на правотворчество по вопросам защиты социальных прав и интересов работников. Так, предложения общероссийских профсоюзов и их объединений должны учитываться федеральными органами государственной власти при рассмотрении проектов законодательных актов, затрагивающих социально-трудовые права работников; органы исполнительной власти и органы местного самоуправления принимают проекты нормативных правовых актов по таким вопросам с учетом мнения соответствующих профсоюзов. Профсоюзы могут вносить предложения о принятии компетентными государственными органами законов и иных нормативных правовых актов, касающихся социально-трудовой сферы. Они вправе участвовать в формировании государственных программ по вопросам охраны труда и т. д.

Профсоюзы играют важную роль в защите трудовых прав работников. Так, в установленных случаях расторжение трудового договора с работником—членом профсоюза по инициативе работодателя может быть произведено только с предварительного согласия соответствующего профсоюзного органа.

Отношения профсоюзов с работодателями, их объединениями, органами государственной власти и органами местного самоуправления строятся на основе: а) социального партнерства; б) взаимодействия сторон трудовых отношений, их представителей; в) системы коллективных договоров и соглашений.

Профсоюзы обладают некоторыми правами, обеспечивающими им возможность влиять на формирование властных структур, осуществление их деятельности. Так, они вправе участвовать в выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с законодательством; на паритетных началах с другими партнерами участвовать в управлении государственными фондами социального страхования, занятости, медицинского страхования, пенсионным и другими фондами; взаимодействовать с государственными органами и органами местного самоуправления по развитию санаторно-курортного лечения, учреждений отдыха, туризма, массовой физической культуры и спорта и т. п.

Помимо прав, предусмотренных Законом о профессиональных союзах, их права и гарантии деятельности в области социального страхования и охраны здоровья, социального обеспечения, улучшения жилищных условий работников устанавливаются соответствующими федеральными законами, а также законами субъектов РФ.

Законодательством установлены определенные гарантии прав профсоюзов и их работников. В частности, приостановить или прекратить их деятельность возможно только в судебном порядке.

§ 3. Законодательные основы правового положения религиозных объединений

Конституция РФ закрепляет право каждого на свободу совести, свободу вероисповедания. Граждане могут пользоваться правом на свободу вероисповедания индивидуально, а также совместно, путем создания религиозных объединений.

Специальным актом, определяющим основные параметры правового положения таких объединений, является Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. "О свободе совести и религиозных объединениях"¹. Он отражает принципиальные позиции государства в отношении религиозных объединений и религиозных объединений по отношению к государству, а также в общих чертах виды и объем правосубъектности этих объединений.

¹ ВВС РФ. 1990. № 21. Ст. 240; см. также СЗ РФ. 1995. № 5. Ст. 346.

Законодательное *урегулирование* этих вопросов имеет целью, во-первых, создать наиболее благоприятные условия для реализации гражданами права на свободу вероисповедания, во-вторых, *не допустить злоупотребления* этим правом, посягательства на личность, права и свободы граждан.

В Российской Федерации религиозные объединения *отделены* от государства. Это прежде всего означает, что государство, хотя и определяет правовой режим осуществления права на свободу совести, свободу вероисповедания, но *ни само государство, ни его органы и должностные лица не вмешиваются* в вопросы определения гражданами своего отношения к религии, в *законную деятельность* религиозных объединений. Они не могут поручать последним выполнение каких-либо государственных функций.

На территории РФ *не могут учреждаться органы исполнительной власти и государственные должности*, специально предназначенные для решения вопросов, связанных с реализацией гражданами права на свободу вероисповедания.

Вместе с тем Закон о свободе вероисповедания как акт государственной власти *определяет сущность* и некоторые виды религиозных объединений, а также определяет *реквизиты устава* (положения) религиозного объединения.

Государство охраняет законную деятельность религиозных объединений и в то же время контролирует соблюдение ими относящегося к ним законодательства.

Регистрация уставов (положений) входит в исключительную компетенцию Министерства юстиции РФ, органов управления в области юстиции субъектов РФ по правилам, установленным законом.

Принципиальным в статусе религиозных объединений является то, что они образуются и действуют на основании своих уставов (положений); не могут вмешиваться в дела государства; участвовать в выборах органов государственной власти и в деятельности политических партий. Однако могут участвовать в социально-культурной жизни общества в соответствии с законодательством, регулирующим деятельность общественных объединений. Ввиду всеобщности требований принципа законности они относятся также к религиозным объединениям.

Служители культа и члены религиозных объединений признаются субъектами определенных нарушений законодательства о религиозных культах.

Деятельность религиозных объединений может быть прекращена по решению общего собрания учредителей, съезда (конференции), его образовавших; решением суда, если деятельность религиозного объединения противоречит его уставу (положению) и действующему законодательству. Нарушение законодательства отдельными членами религиозных объединений не влечет ответственности всего объединения в целом.

При Президенте РФ создан Совет по взаимодействию с религиозными объединениями. Он является консультативным органом, осуществляющим предварительное рассмотрение взаимодействия с религиозными объединениями и повышение духовной культуры общества¹.

¹ Положение о Совете по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте РФ // Российская газета. 1995. 30 авг.

РАЗДЕЛ III АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ И МЕТОДЫ

Глава 11 АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ

§ 1. Понятие административно-правовых форм

Государственная власть не реализуется сама по себе. Она всегда воплощается в конкретных действиях различного рода, выражающих ее содержание и направленность и совершаемых ее субъектами, то есть соответствующими государственными органами. Данное условие полностью применимо и к деятельности исполнительных органов государственной власти, повседневно и многообразно ее реализующих. Изложенная позиция позволяет определить сущность и провести видовую классификацию *форм государственно-управленческой деятельности* (форм управления). В соответствии с современным законодательством данная категория может характеризоваться в качестве *форм реализации исполнительной власти*.

В общенаучном толковании "форма" органически связана с иной категорией такого же плана, а именно — с "содержанием". В таком аспекте под формой понимается тот или иной вариант выражения содержания. Применительно к исполнительной власти форма является способом выражения ее государственно-правового содержания, то есть всех тех качеств (прежде всего юридических), которые характеризуют ее как специфическую ветвь единой государственной власти. Это — верная в методологическом плане, однако достаточно общая посылка. Дело в том, что содержание исполнительной власти раскрывается и в ее функциях, и в компетенции ее субъектов, и в методах, используемых ими в интересах решения поставленных перед ними задач и т. п. В совокупности все это дает представление о том, для чего формируется система исполнительной власти, что она и ее отдельные звенья практически делают ради осуществления государственно-управленческой деятельности. При этом имеются в виду такого рода действия субъектов исполнительной власти, которые типичны в своих основных проявлениях, независимо от особенности организационно-правового статуса того или иного исполнительного органа. Содержание государственно-управленческой деятельности поддается тем самым достаточно отчетливому восприятию.

В то же время ограничиться констатацией лишь данного методологического момента недостаточно. Внимание, в частности, не может не привлечь следующее весьма существенное обстоятельство. Каждый орган исполнительной власти либо его представитель (должностное лицо) в силу закрепленной за ними компетенции имеют *возможность* действовать тем или иным образом в тех или иных конкретных ситуациях. Превращение такой возможности в *реальность* предполагает в обязательном порядке совершение ими определенных активных действий (например, принятие решения, рассмотрение и разрешение жалобы гражданина, осуществление регистрационных или контрольно-надзорных действий и т. п.). Подобные действия выражают содержание государственно-управленческих функций, в них реализуется компетенция данного субъекта управления. Но что означает их совершение? Придание им того или иного варианта *внешнего выражения*. Только выраженные подобным образом, они становятся реальным, то есть работающим средством решения управленческих задач и функций.

Однако действия, совершаемые субъектами исполнительной власти, по своему характеру и назначению различны. Значит, должны быть различными и варианты их внешнего выражения. Особое значение при этом имеет тот факт, что в таком выражении прежде всего нуждаются те из них, в которых заключено непосредственное управляющее (упорядочивающее) воздействие того или иного субъекта исполнительной власти на соответствующий объект. Иначе цель управления вообще не достигается.

С другой стороны, исполнительные органы осуществляют многие действия, непосредственно не связанные с управляющим воздействием. Например, это действия, обеспечивающие подготовку указанного воздействия либо его эффективность, сбор информации о результатах управляющего воздействия (разработка проектов управленческих решений, контроль за выполнением принятых решений и т. п.).

Сочетание действий различного назначения придает механизму исполнительной власти состояние постоянного "движения", позволяет ему практически реализовать свое конституционное назначение.

Внешнее выражение этих действий осуществляется по-разному.

Если субъект исполнительной власти выполняет функции непосредственного управляющего воздействия, его действия подобного рода всегда получают свое внешнее выражение "за пределами" его аппарата, то есть в его взаимодействии с объектами управления (например, с нижестоящими исполнительными органами, общественными объединениями, гражданами т. п.). Если же его действия такого рода воздействие не осуществляют, они также должны получить соответствующее внешнее выражение, то есть в тех или иных отношениях преимущественно внутриорганизационного или же внутриаппаратного характера. Но и они различны по своему назначению.

Так, к их числу относятся управленческие действия, совершаемые повседневно в интересах организации и обеспечения порядка работы данного исполнительного органа, то есть нормального взаимодействия всех структурных подразделений аппарата данного органа и его административного персонала. Фактически — это действия, совершаемые руководителем исполнительного органа, адресуемые подчиненным работникам его служебного аппарата. Но это не исключает того, что управленческие действия такого рода воплощаются в отношениях, выходящих за рамки служебного аппарата органа (например, проведение инструктивного совещания с работниками нижестоящих органов или служб и т. п.).

Важное значение имеют и *последствия* совершаемых внешне выраженных управленческих действий. В одних случаях они вызывают прямые последствия *юридического характера*, а в других — не вызывают таковых.

Таким образом, говоря о формах управления, необходимо учитывать, что они могут выступать в роли:

- а) *форм реализации исполнительной власти,*
- б) *форм государственно-управленческой деятельности.*

Главенствующее значение в механизме функционирования исполнительной власти принадлежит первым, так как они выражают внешне-юридическое воздействие. В них внешнее выражение фактически получает сама исполнительная власть со всеми своими атрибутами. Это — формы управления в собственном смысле.

Формы же государственно-управленческой деятельности следует понимать в широком смысле, то есть как всю совокупность совершаемых в процессе функционирования исполнительных органов (должностных лиц) действий, включая и те, которые не носят характер прямого юридического воздействия. Они, как более общая категория, включают в свой состав формы реализации исполнительной власти, но могут пониматься и более узко, то есть как совокупность действий, совершаемых исполнительными органами (их аппаратом) за рамками непосредственного управляющего воздействия.

Налицо — следующая методологическая и фактическая позиция: не все, что практически совершается в процессе государственно-управленческой деятельности, прямо выражает задачи и функции исполнительной власти; многие действия управленческого характера служат интересам "самоорганизации".

Обобщая изложенные положения, можно утверждать, что под *формой управления* понимается внешне выраженное действие исполнительного органа (должностного лица), осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия.

Если такого рода управленческие действия вызывают последствия юридического характера или не имеют определенного юридического значения, их обобщенно можно

обозначить в качестве административно-правовых *форм*.

§ 2. Виды административно-правовых форм

Формы управленческой деятельности многообразны. Следовательно, единое по своей сути понятие таких форм нуждается в определенной классификации.

Выбор тех или иных форм зависит от многих обстоятельств. На него оказывают влияние, например, следующие факторы: характер компетенции данного органа (должностного лица); особенности объекта управляющего воздействия (влияние формы собственности, в частности); конкретные цели совершаемых управленческих действий; характер решаемых в процессе управленческой деятельности вопросов; характер вызываемых данными действиями последствий и т. п.

Формы управленческой деятельности требуют в необходимых случаях определенной *юридической регламентации*. Однако степень такой регламентации различна и зависит от целевой "нагрузки" соответствующих форм.

Так, очевидно, что те из них, в которых находит свое внешнее выражение непосредственное управляющее воздействие на тот или иной объект, которые опосредуют взаимоотношения между субъектом и объектом управления, которые, наконец, по существу, являются формами реализации исполнительной власти, регламентируются в максимальной степени. Наиболее показательны в этом смысле прежде всего действия исполнительных органов (должностных лиц) по подготовке и изданию правовых актов, влекущих отчетливо выраженные юридические последствия.

В значительно меньшей степени регламентированы формы, не влекущие прямых юридических последствий. Исполнительным органам (должностным лицам) предоставляется возможность самостоятельного выбора их, но при условии, что такого рода формы деятельности, во-первых, не выходят за рамки общих требований законности и, во-вторых, соответствуют компетенции данного субъекта управления (например, проведение консультаций, совещаний и т. п.).

Регламентация форм управленческой деятельности осуществляется административно-правовыми нормами. Как правило, такого рода нормы содержатся в тех юридических актах, которыми закрепляется организационно-правовой статус исполнительного органа (должностного лица). Это, например, положения о министерствах, должностные инструкции и т. п. Внутриорганизационная деятельность субъектов исполнительной власти может регламентироваться административно-правовыми нормами, содержащимися в различного рода нормативных документах, посвященных организации делопроизводства.

Наиболее значимы формы, связанные с реализацией правоприменительных, правоустановительных и правоохранительных функций исполнительной власти; они вызывают наиболее существенные юридические последствия. Их регламентация имеет важнейшее значение с позиций обеспечения режима законности в сфере государственного управления.

Классификация форм управленческой деятельности может проводиться по различным основаниям. Наиболее распространенным и обоснованным является их подразделение на *правовые* и *неправовые*. Различия между ними, как правило, проводятся по характеру вызываемых ими последствий. Правовые формы всегда влекут за собой четко выраженные юридические последствия, а потому они в максимальной степени претендуют на обозначение их в качестве *административно-правовых форм управления*. Это — любые внешне выраженные действия соответствующих субъектов исполнительной власти, совершение которых непременно влечет за собой наступление определенных правовых последствий. Они являются административно-правовыми формами в собственном смысле, то есть формами реализации исполнительной власти, составляющими содержание ее юридически-властных полномочий. Что же касается неправовых форм, то они прямых юридических последствий не влекут.

Однако изложенные положения не являются безоговорочными. Так, наряду с принятием правовых актов нередко называют *"совершение других юридически значимых действий"*. Очевидно, что их "юридическая значимость" заключена в вызываемых ими правовых последствиях (например, составление отчетных данных, выдача справки с места работы и т. п.). Поскольку издание правовых управленческих актов всегда юридически значимо, постольку интерес представляет существо иных действий субъектов исполнительной власти такого же правового значения.

Дело в том, что нельзя все управленческие действия сводить только к изданию правовых актов. Во многих случаях исполнительные органы (должностные лица) помимо издания актов совершают много действий иного юридического характера. Так, например, они могут разрешать гражданам, общественным объединениям и другим участникам управленческих отношений совершение определенных действий; осуществлять в установленных случаях обязательную государственную регистрацию; выдавать официальные документы типа прав на вождение транспортных средств и т. п. Конечно, юридическая значимость подобных действий и их последствий налицо. Но свое выражение они получают, как правило, не прямо, а опосредованно. Так, наделение специальными правами осуществляется на основании уже принятого правового акта. В других случаях (например, при регистрации) также необходимо наличие соответствующего правового акта. В силу этого, а также учитывая недостаточную определенность иных юридически значимых действий, представляется возможным к числу *правовых форм* отнести: *издание юридических актов и совершение на их основе иных действий юридического характера*.

Главное заключается в том, что форма управленческой деятельности может быть отнесена к числу правовых только в том случае, если в действиях, совершаемых субъектом исполнительной власти, отчетливо проявляется характерное для государственного управления юридическое волеизъявление данного субъекта. В этом суть правовых форм реализации исполнительной власти.

Иные действия, повседневно осуществляемые исполнительными органами (должностными лицами) в различных вариантах и связанные с процессом непосредственной реализации исполнительной власти, но сами по себе элементами такого процесса не являющиеся, однозначно относятся к неправовым (организационным, аналитическим, обеспечительным и т. п.).

Исполнительная же власть с учетом ее особенностей реализуется только ее субъектами (а не аппаратными подразделениями совещательного, подготовительного и иного вспомогательного типа) и только в правовых формах. Но это, конечно, не умаляет значимости неправовых форм.

Как правило, в числе форм управленческой деятельности называют: *издание нормативных актов, издание индивидуальных (административных) актов, заключение договоров, осуществление организационных (организационно-технических) действий, выполнение материально-технических операций*. Иногда к ним добавляют применение мер административного принуждения. Последнее явно ошибочно, ибо меры такого рода не реализуются сами по себе, а в обязательном порядке "оформляются" соответствующими правовыми актами, либо совершаются на основе таких актов в рамках "иных юридически значимых действий" (например, меры физического принуждения). С выделением договоров можно согласиться при условии обозначения их в качестве административно-правовых; в таком случае они включаются в состав правовых форм.

Относительно организационно-технических и материально-технических операций (действий) следует иметь в виду, что последние вообще не могут рассматриваться в качестве форм управленческой деятельности. Их роль исключительно вспомогательная (делопроизводство, экспедиция, транспорт, охрана и т. п.), а форма выражения — неправовая. Реализацию исполнительной власти они, конечно, не выражают; осуществляют

их не управленческие работники, а обслуживающий персонал.

Природа *организационных* действий и их назначение совершенно иные. Их совершают государственные служащие — административно-управленческие работники, в действиях которых находит свое практическое выражение повседневная работа, возложенная на данный исполнительный орган. Это — специалисты, исполнители, функционеры, то есть оперативный персонал данного органа, работающий под непосредственным руководством со стороны должностного лица, возглавляющего этот исполнительный орган. Они занимают служебные должности в его аппарате, закрепляющие соответствующие функции и полномочия каждого из них. В определенном объеме они совершают юридически значимые действия, но не облеченные в форму правовых актов управления, поэтому эти их действия могут быть отнесены к правовым формам государственно-управленческой деятельности, но далеко не во всех случаях — к формам реализации исполнительной власти. Как правило, совершаемые ими действия замыкаются в границах аппарата данного исполнительного органа (например, инспектор либо иного рода специалист структурного подразделения аппарата такого органа). В некоторых случаях такой работник наделяется компетенцией внешне-властного характера (например, главный бухгалтер, руководитель департамента министерства и т. п.).

Следовательно, неправомерно обозначать все многообразие подобного рода управленческих действий как организационных. Предпочтительнее характеризовать их как *функциональные* действия, ибо они направлены на обеспечение реализации именно функций данного исполнительного органа в рамках преимущественно внутриаппаратных служебных отношений. Такого рода действия либо предшествуют реализации исполнительной власти, либо являются следствием, вытекающим из процесса такой реализации, либо, наконец, служат одним из вариантов этой реализации в пределах компетенции определенного должностного лица.

Все они могут быть как правовыми, так и неправовыми.

Таким образом, классификационный подход к формам управления подводит к выводу о наличии правовых либо *неправовых* форм. *Реализация исполнительной власти возможна только в административно-правовой форме. Государственно-управленческая деятельность может быть выражена в обеих формах.*

Административно-правовая форма может быть представлена многообразно, образуя своеобразную систему действий исполнительных органов (должностных лиц):

а) по *степени юридического выражения*: основные (издание правовых актов) и базирующиеся на них, то есть различные действия, влекущие определенные юридические последствия или имеющие определенную юридическую направленность (регистрационные, разрешительные, надзорные, предупредительные, пресекательные, обеспечительные действия, лицензирование, санкционирование и т. п.). Во всех случаях необходимо учитывать степень их связи с изданием правовых актов управления;

б) по *достигаемым результатам*: позитивное регулирование (утверждение программ социально-экономического развития и т. п.) либо реакция на негативные явления в сфере государственного управления;

в) по *направленности*: воздействующие на общественные отношения в сфере государственного управления (внешняя направленность) либо на деятельность нижестоящего управленческого аппарата (внутренняя направленность);

г) по *объему*: общеобязательные либо адресованные конкретным объектам;

д) по *масштабности*: вся система исполнительной власти (государственного управления) либо упорядочение работы внутри рабочего аппарата данного исполнительного органа (самоорганизация); е) по *характеру и методам решения вопросов компетенции*: процедурные (например, подготовка и принятие управленческого решения) и процессуальные (например, в рамках административного производства);

ж) по *субъектному выражению*: односторонне выраженные либо двух- и многосторонние (административно-правовые договоры); з) по *инициативности*;

используемые субъектами исполнительной власти по собственной инициативе в силу требований закрепленной за ними компетенции либо являющиеся реакцией на инициативу других участников управленческих отношений (например, по жалобам граждан);

и) по *условиям применения*: нормальная общественная жизнь либо режим чрезвычайного или военного положения;

к) по *отношению к другим субъектам государственной власти*: используемые в отношениях с законодательными (представительными) либо судебными органами;

л) по особенностям *объекта управляющего воздействия*: в зависимости от формы собственности (государственные, кооперативные, акционерные, коммерческие, коллективные, частные, индивидуальные объекты);

м) по *юридическому содержанию*: дозволительные, запретительные либо предписывающие.

Таким образом, исполнительная власть имеет только юридические формы своего выражения (власть не может быть выражена в семинарах и совещаниях, в моделировании, в делопроизводстве и т. п.). В их системе главенствующая роль отводится правовым актам управления.

§ 3. Правовые акты управления: понятие, юридическое значение

Правовые акты управления являются основной юридической (административно-правовой) формой реализации задач и функций исполнительной власти. Наиболее значимые качества, определяющие их юридическую природу, следующие:

а) *правовой акт управления* (таково его наиболее распространенное обозначение) представляет собой юридический вариант управленческого решения. Путем его издания исполнительный орган (должностное лицо) решает тот или иной вопрос (общий или индивидуальный), возникающий в процессе его деятельности, в интересах реализации задач и функций исполнительной власти;

б) *правовой акт управления* издается только полномочным субъектом исполнительной власти или государственно-управленческой деятельности в пределах его компетенции, определенной действующим законодательством либо административно-правовыми нормами;

в) *правовой акт управления* — юридическо-властное волеизъявление соответствующего субъекта исполнительной власти, в котором находит свое выражение властная природа государственно-управленческой деятельности;

г) *правовой акт управления* — одностороннее волеизъявление указанного субъекта, предопределенное началами, характеризующими исполнительную власть в целом;

д) *правовой акт управления* содержит в себе юридически-властное предписание субъекта исполнительной власти, обязательное для адресата; он императивен;

е) *правовой акт управления* определяет правила должного поведения в сфере государственного управления;

ж) *правовой акт управления* может либо создавать юридическую основу для возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений (административно-правовые нормы), либо служит юридическим фактом, непосредственно порождающим, изменяющим или прекращающим конкретные правовые отношения подобного типа;

з) *правовой акт управления* подзаконен, то есть он может быть издан полномочным субъектом исполнительной власти в соответствии с Конституцией РФ, другими законодательными актами в интересах обеспечения их исполнения;

и) *правовой акт управления* занимает определенное место в иерархической системе такого рода актов, что означает соответствие акта данного органа исполнительной власти (должностного лица) актам вышестоящих звеньев системы исполнительной власти;

к) *правовой акт управления* представляет собой юридическую разновидность служебных документов, постоянно используемых в процессе деятельности исполнительных органов (должностных лиц). Эти документы (различного рода справки, отчетные материалы, докладные записки, удостоверения, протоколы, акты ревизий и проверок и т. п.) выражают определенные обстоятельства, имеющие юридическое значение, но не превращаются тем самым в правовые акты управления со всеми присущими им юридическими качествами;

л) *правовой акт управления*, как правило, издается в качестве письменного юридического документа, но может быть выражен и устно (например, в системе военного управления, в рамках служебных отношений между руководителем и непосредственно подчиненными ему работниками аппарата управления);

м) *правовой акт управления* с учетом ранее изложенных его качеств издается с соблюдением определенных, официально установленных правил (процедур), предусматривающих порядок подготовки проекта, его обсуждения, экспертизы, утверждения и пр. Общие правила такого рода, к сожалению, отсутствуют; существуют правила ведомственного характера либо предусматривающие процедуру подготовки и утверждения управленческих актов применительно к отдельным органам исполнительной власти (например, они содержатся в Регламенте заседаний Правительства РФ, в Положении о подготовке проектов его постановлений и распоряжений);

н) *правовой акт управления* может быть в установленном действующим законодательством или подзаконными административно-правовыми нормами порядке опротестован или обжалован;

о) *правовой акт управления* в случае несоблюдения содержащихся в нем юридически-властных предписаний вызывает особое юридическое последствие правоохранительного характера, а именно наступление ответственности виновной стороны (как правило, наступает дисциплинарная или административная ответственность). Таким образом, *правовой акт управления есть основанное на законе одностороннее юридически-властное волеизъявление полномочного субъекта исполнительной власти, направленное на установление административно-правовых норм или возникновение, изменение и прекращение административно-правовых отношений в целях реализации задач и функций государственно-управленческой деятельности.*

В таком понимании этот вид юридических актов опосредует взаимоотношения между сторонами управленческих отношений, точнее — между управляющей и управляемой сторонами, между субъектами и объектами управления.

В правовых актах управления решаются многие вопросы детализации и конкретизации общих правовых норм, содержащихся в правовых актах законодательных (представительных) органов государственной власти.

Правовые акты управления по масштабности их действия не ограничиваются сферой государственного управления. В ряде случаев с их помощью регламентируются отдельные стороны общественных отношений, составляющих предмет не административного, а иных отраслей российского права. В наибольшей степени это касается финансовых отношений, частично трудовых, земельных и др. В частности, именно на их основе возникают налоговые, природо-охранительные правоотношения.

Правовые акты управления отличаются от *актов судебных органов* государственной власти своим преимущественно позитивным характером, выражающимся в том, что с их помощью организуется процесс функционирования механизма исполнительной власти с целью упорядочивающего воздействия на различные стороны государственной и общественной жизни. Судебные акты имеют ярко выраженный юрисдикционный характер; для управленческих актов юрисдикция не является приоритетной. Кроме того, правовые акты управления не могут отменить либо изменить судебные акты, в то время как последние такую возможность в отношении их имеют. Наконец, правовые акты нередко играют роль

доказательств в судебном процессе (например, по жилищным, трудовым, административным делам).

Правовые акты управления иногда характеризуются как *конклюдентные*.

Взятый из гражданско-правового лексикона, этот термин призван охарактеризовать часто встречающиеся в управленческой практике повеления, не имеющие характера, например, письменного акта. Это — сигнал светофора, свисток милиционера, дорожный знак и т. п. Больше оснований, однако, не рассматривать подобные повеления как правовые акты управления, поскольку в них получают свое опосредованное выражение соответствующие *административно-принудительные меры*, обеспечивающие общественную безопасность и порядок в сфере государственного управления. Несоблюдение таких повелений может повлечь за собой издание правового акта (например, о привлечении к административной ответственности).

§ 4. Виды правовых актов управления

Цели, задачи и функции исполнительной власти практически реализуются в правовых управленческих актах различного характера и содержания. Соответственно имеются условия, необходимые для классификации этого вида юридических актов по различным критериям.

Основной критерий их классификации — *юридические свойства актов*.

В соответствии с ним правовые акты управления подразделяют на нормативные и индивидуальные.

Нормативные акты непосредственно выражают регулятивную функцию административного права. В них содержатся административно-правовые нормы, регулирующие однотипные управленческие общественные отношения путем установления определенных правил должного поведения в сфере государственного управления, рассчитанных на длительное применение (исполнение) и не имеющих конкретного, то есть персонифицированного, адресата (например, нормы, содержащиеся в правилах дорожного движения, в санитарно-гигиенических правилах и т. п., распространяются на всех, кто так или иначе совершает определенные действия в названных областях).

Нормативные акты управления являются наиболее емким выражением процесса реализации исполнительной власти. Это — юридические акты подзаконного административного нормотворчества, или *правоустановительные акты*. Их подзаконность — свидетельство вторичности такого нормотворчества. Тем не менее роль управленческих нормативных актов существенна, что находит свое выражение в их содержании. Такого рода правовыми актами:

а) конкретизируются нормы высшей юридической силы, то есть содержащиеся в законодательных актах. Например, на основании Закона о Правительстве Российской Федерации последним был утвержден Регламент заседаний Правительства, конкретизирующий и детализирующий общие нормы, содержащиеся в названном законе;

б) определяются типовые правила поведения в сфере государственного управления. Например, таможенные правила, правила приватизации государственных и муниципальных предприятий и т. п.;

в) проводятся в жизнь различного рода социально-экономические программы. Например, программы приватизации, демонополизации и т. п.;

г) определяется организационно-правовой статус звеньев исполнительного аппарата, непосредственно подведомственных Президенту или Правительству РФ (аналогичные акты принимаются на нижестоящих уровнях государственной организации России). Например, положения о министерствах, государственных комитетах и федеральных службах РФ;

д) обеспечивается механизм реализации конституционного статуса граждан и общественных объединений (например, о свободе совести и вероисповеданий, об образовании и т. п.);

е) устанавливаются необходимые ограничения и запреты, возлагаются специальные

обязанности или предоставляются специальными права, реализуемые в сфере государственного управления.

Например, о чрезвычайном положении, о въезде и выезде из страны и т. п.;

ж) формируются основные линии взаимодействия различных участников управленческих отношений. Например, о взаимоотношениях исполнительных органов различных субъектов Федерации и т. п.;

з) осуществляется охрана установленного в сфере государственного управления порядка отношений. Например, о судебном обжаловании неправомерных действий исполнительных органов (должностных лиц) и т. п.

Нормативные акты управления являются одним из источников российского административного права. Они служат правовой основой для возникновения, изменения и прекращения конкретных административно-правовых отношений, но сами их не создают.

Таким образом, нормативными актами решаются наиболее важные, принципиальные управленческие проблемы. В частности, установлено, что решениям Правительства РФ, имеющим нормативный характер, отводится приоритетное значение по сравнению с решениями по оперативным и другим текущим вопросам.

Полномочия исполнительных органов (должностных лиц) по изданию нормативных административно-правовых актов определяются закрепленной за ними в официальном порядке компетенцией. В настоящее время, в связи с переносом центра тяжести работ по управлению в республики, регионы и на места, значительно расширены правоустановительные полномочия соответствующих органов исполнительной власти.

Нормативные акты могут иметь общедоупольное, республиканское, краевое, областное и т. п. значение, то есть издаваться исполнительными органами всех субъектов Федерации и действовать в соответствующих границах. Вместе с тем нормативные акты могут издаваться исполнительными органами различного уровня, наделенными отраслевой (ведомственной) или межотраслевой компетенцией. В специально предусмотренных административно-правовыми нормами случаях нормативные акты отраслевого характера могут быть юридически-обязательными и за пределами данной отраслевой системы. Например, Правительством РФ установлено, что Министерство труда и социального развития по вопросам своей компетенции вправе принимать постановления, обязательные для исполнения всеми министерствами, другими органами исполнительной власти, предприятиями и учреждениями независимо от их ведомственной подчиненности. Аналогичную юридическую силу имеют нормативные акты некоторых других исполнительных органов с межотраслевой и отраслевой компетенцией.

Индивидуальные акты в отличие от нормативных носят ярко выраженный правоисполнительный (правоприменительный) характер. По своему юридическому содержанию это — распорядительные правовые акты. В них всегда получают свое прямое выражение конкретные юридически-властные волеизъявления соответствующих субъектов исполнительной власти. Конкретность таких волеизъявлений (предписаний) проявляется в том, что, во-первых, с их помощью решаются индивидуальные административные дела или вопросы, возникающие в сфере государственного управления; во-вторых, они персонифицированы, то есть их адресатом является определенное лицо (лица); в-третьих, они являются юридическими фактами, вызывающими возникновение конкретных административно-правовых отношений. В качестве наиболее показательного примера индивидуального административно-правового акта может служить приказ о назначении того или иного лица на ту или иную должность в аппарате управления, постановление полномочного органа (должностного лица) о наложении на виновного в совершении административного правонарушения административного наказания.

Индивидуальные акты наиболее распространены в практике государственно-управленческой деятельности, так как они в наибольшей степени отвечают ее исполнительному назначению и являются важнейшим средством оперативного решения

текущих вопросов управления. Кроме того, именно индивидуальные акты обеспечивают реализацию юрисдикционной (правоохранительной) функции административного права и исполнительной власти.

Индивидуальные акты всегда являются актами применения административно-правовых норм. Но этим их служебная роль не исчерпывается. Они используются также и для реализации норм ряда других отраслей российского права (например, финансового, земельного, трудового и т. п.). Тем не менее главным требованием, предъявляемым к их изданию, является их соответствие нормативным административно-правовым актам. В противном случае они не могут быть признаны действительными. Например, индивидуальные акты, издаваемые по конкретным вопросам государственно-служебных отношений, должны основываться на нормах, содержащихся в Федеральном законе "Об основах государственной службы РФ"¹.

¹ См. СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

Иногда по юридическим последствиям издание индивидуальных правовых актов связывают с установлением обязанностей, запретов, разрешений и дозволений. Тем самым создается впечатление, что юридическое содержание нормативных актов свободно от них, что не соответствует действительности. В нормативных актах прежде всего формулируются административно-правовые дозволения, предписания и запреты, а также условия их использования, в то время как в индивидуальных актах они непосредственно применяются к конкретным лицам.

Правовые акты управления могут классифицироваться и по другим основаниям (критериям). Об их масштабности, то есть территориальной распространенности, уже говорилось. Иногда в одном административно-правовом акте могут сочетаться черты нормативности и индивидуальности, т.е. нормы "переплетаются" с предписаниями индивидуального характера. Например, принимается решение о преобразовании действующего исполнительного органа или об образовании нового, причем одновременно в этом решении (акте) фиксируется в нормативном порядке его организационно-правовой статус, а также конкретное лицо назначается его руководителем. Такого рода акты называются смешанными, причем иногда их выделяют в самостоятельный вид правовых актов наряду с нормативными и индивидуальными. Для этого, однако, достаточных оснований не имеется. Поскольку индивидуальные предписания в подобных случаях "сопровождают" нормативные, постольку для определения юридической природы акта необходимо ориентироваться на его преобладающее качество, а именно — на нормативность.

Помимо нормативных и индивидуальных иногда упоминаются *общие* акты, содержащие общие кратковременные предписания (например, о переносе выходного дня) либо общие требования (например, экономить ресурсы). Однако перенос выходного дня — типичный пример индивидуального управленческого решения, а призыв к экономии ресурсов — вообще не имеет юридического значения.

Интерес представляет классификация административно-правовых актов по *их наименованию*. Каждый вид исполнительных органов вправе издавать правовые акты определенного наименования, установленного либо конституционными и законодательными нормами, либо подзаконными нормами административного права. Последние, как правило, содержатся в положениях о соответствующих органах (например, в положениях о министерствах).

Прежде всего правовые акты по вопросам организации исполнительной власти издает Президент РФ. Например, он назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства, федеральных министров, формирует Администрацию Президента, назначает и освобождает своих полномочных представителей, высшее командование Вооруженных Сил и т. п. (ст. 83 Конституции РФ). Эти его действия оформляются *указами*, а по некоторым вопросам — *распоряжениями* (ст. 90 Конституции РФ).

В соответствии с Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом о Правительстве последнее на основании и во исполнение Конституции, федеральных законов, нормативных указов Президента издает *постановления и распоряжения* (ст. 115 Конституции РФ), причем подчеркивается, что постановления носят нормативный характер, а распоряжения — индивидуальный.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г., утвердившим "Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации"¹ указанные органы могут издавать постановления, приказы, распоряжения, правила, инструкции, положения. Им запрещено издавать правовые акты в форме писем и телеграмм. Единообразного решения этого вопроса нет. На практике некоторые исполнительные органы часто свои властные волеизъявления облачают в форму служебных писем и даже телеграмм, что свидетельствует о недобросовестном отношении с их стороны к установленным вариантам правовых актов управления.

¹ СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

Как правило, ведомственные акты имеют обязательную силу для всех подразделений соответствующей системы. Иногда такого рода правовые акты обязательны для физических и юридических лиц независимо от ведомственной подчиненности и форм собственности².

² См. например, Положение о Министерстве путей сообщения РФ // СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 3746.

Аналогичны наименования административно-правовых актов, издаваемых органами исполнительной власти республик в составе РФ (см. ст. 120 Конституции Республики Татарстан).

Главы других субъектов РФ, их администраций, исполнительной власти издают постановления и распоряжения (см. ст. 46 Устава Свердловской области).

По Федеральному закону "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" высшие должностные лица субъектов, его высший исполнительный орган издают указы (постановления), распоряжения (ст. 22).

Руководители иных исполнительных органов субъектов РФ издают акты в формах, определенных в нормативных правилах, актах, устанавливающих статус соответствующих органов.

Следует отметить, что несмотря на то, что *местное самоуправление* не является элементом реализации государственной власти, Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"³ содержит норму, в которой говорится о правовых актах, осуществляющих функции его органов и должностных лиц. Наименование их определяется уставом муниципального образования. Поскольку эти органы и лица не являются представителями государства, налицо — *делегация* юридически-властных функций негосударственным формированиям.

³ См. СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

В зависимости от способа охраны правовых актов управления от нарушений (например, неисполнение, недобросовестное исполнение и т. п.) можно выделить акты, охраняемые мерами дисциплинарной либо административной ответственности. К числу первых относятся правовые акты, адресуемые нижестоящим исполнительным органам, а также подчиненным управленческим работникам, на которых распространяется дисциплинарная власть руководителя. Ко второй группе относятся правовые акты, содержащие *общеобязательные* правила поведения в сфере государственного управления, действие которых распространяется на лиц и организации, независимо от их служебной или ведомственной подчиненности, то есть на *третьих лиц*. Это — правовые акты управления с *административной санкцией*.

Правовые акты управления (нормативные и индивидуальные) издаются исполнительными органами (должностными лицами) в соответствии с закрепленной за ними компетенцией. В этом смысле такого рода акты индивидуализированы. Практика

государственно-управленческой деятельности не исключает возможности издания *совместных* правовых актов двух (или более) органов или должностных лиц. Например, это — совместные приказы двух или нескольких федеральных или республиканских министерств, двух или нескольких глав краевой, областной администрации и т. п.

§ 5. Действие правовых актов управления

Правовые акты управления только тогда выполняют служебную роль, когда они действуют, то есть вызывают те юридические последствия, ради достижения которых они издаются (принимаются) исполнительными органами (должностными лицами). Имеется в виду либо нормативное регулирование общественных отношений в сфере государственного управления, либо создание системы административно-правовых отношений.

Действующим в указанном смысле является акт, обладающий определенным правовым свойством, а именно — *юридической силой*, под которой понимается его способность выступать в роли административно-правовой формы реализации исполнительной власти (государственного управления), то есть полностью соответствовать ее задачам и функциям. Данное условие в принципе считается соблюденным в любом случае издания правового акта, ибо на него, по общему правилу, распространяется *презумпция действительности* (правильности). Такая презумпция справедлива, поскольку имеются в виду волеизъявления субъектов, осуществляющих государственную власть, выражающие его волю и интересы. Отсюда вывод: акт действует либо до истечения установленного срока его "жизни", либо до его официального изменения или отмены. Поэтому, как правило, правовой акт приобретает юридическую силу с момента его издания или опубликования, если особо не оговорен иной порядок приведения его в действие (например, устанавливается определенный срок вступления его в юридическую силу).

Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. определен порядок опубликования и вступления в силу актов Президента и Правительства РФ и нормативных актов федеральных органов исполнительной власти¹.

¹ См. СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2257.

В настоящее время порядок официального опубликования и вступления в силу актов Правительства РФ регламентируется Федеральным конституционным законом "О Правительстве РФ".

Акты Президента РФ подлежат официальному опубликованию в течение 7 дней после дня их подписания. Официальным опубликованием считается публикация их текстов в "Российской газете" или в Собрании законодательства Российской Федерации. Акты Президента РФ, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении 7 дней после дня их первого официального опубликования.

Датой официального опубликования актов Правительства РФ считается дата первой публикации его текста в одном из официальных изданий Российской Федерации. Они подлежат официальному опубликованию не позднее 15 дней со дня их принятия, а при необходимости немедленного широкого их обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно.

Постановления Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления — со дня их подписания. Распоряжения Правительства вступают в силу со дня их подписания.

Нормативные акты федеральных органов исполнительной власти, имеющих межведомственный характер, затрагивающие статус физических и юридических лиц и прошедшие *государственную регистрацию* в Министерстве юстиции Российской Федерации, подлежат обязательному официальному опубликованию в "Российской газете" в течение 10 дней после дня их регистрации, а также в Бюллетене нормативных актов этих органов. Правовые акты названных органов, не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий как не вступившие в силу. Вступление же их в силу определяется истечением 10 дней после дня их официального опубликования.

Не подлежат официальному опубликованию акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Изложенные выше правила вступления в силу правовых актов применяются, если в самом акте не установлен иной порядок вступления его в силу.

Важнейшим условием юридической силы правового акта является его *соответствие установленным требованиям*, предъявляемым как к его юридическому содержанию, так и к порядку его принятия (издания). Сущность этих требований в наиболее емком значении заключается в обеспечении законности правовых актов управления. Конечно, это — общее требование, вытекающее из подзаконности государственно-управленческой деятельности. Оно может быть конкретизировано.

Так, с позиции *юридического содержания* правовых актов управления можно выделить следующие основные требования:

а) *правовой акт* не должен противоречить Конституции РФ, действующему законодательству, нормативным актам Президента РФ;

б) *правовой акт* должен основываться на конституционном разграничении предметов ведения и полномочий между органами исполнительной власти РФ и аналогичными органами субъектов Федерации;

в) *правовой акт* должен учитывать правовые акты вышестоящих исполнительных органов;

г) *правовой акт* должен быть издан полномочным органом исполнительной власти (должностным лицом), то есть в рамках закрепленной за ним компетенции;

д) *правовой акт* должен быть юридически обоснован, так как его содержание составляют властные волеизъявления исполнительного органа (должностного лица). В силу этого в нем должны быть четко выражены цели его издания, а также основания и юридические последствия;

е) *правовой акт* не должен ограничивать либо нарушать компетенцию и

оперативную самостоятельность нижестоящих звеньев системы государственного управления;

ж) *правовой акт* не должен ограничивать либо нарушать установленные действующим законодательством права и законные интересы граждан и негосударственных формирований в сфере государственного управления.

Правовые акты управления, независимо от их юридического содержания (правила поведения или конкретные предписания), не могут характеризоваться в качестве законодательных актов. Данное замечание вызвано тем, что в официальном Собрании законодательства Российской Федерации, вопреки правовой логике, публикуются акты федеральных органов исполнительной власти.

В связи с изложенным важное значение приобретают следующие два конституционных правила. Во-первых, в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом исполнительного органа субъекта Федерации, изданным вне пределов ведения Российской Федерации или совместного ведения федерации и ее субъектов, действует акт, принятый на уровне субъекта Федерации (ст. 76 Конституции РФ). В иных случаях при наличии противоречий действуют федеральный закон или нормативные акты федеральных органов исполнительной власти. Во-вторых, правовой акт нормативного характера, затрагивающий права, свободы и обязанности граждан, не может применяться, если он не был опубликован официально для всеобщего сведения (ст. 15 Конституции РФ).

Определенные требования предъявляются и к *порядку издания* правовых актов. В их числе, например, соблюдение *коллегиальности*, если такая предусмотрена официально; необходимость согласования проектов актов с заинтересованными сторонами; соблюдение установленного официально *наименования* акта; соблюдение установленных реквизитов (штампы, печати, подписи, исполнители, сроки исполнения, контроль за исполнением и т. п.).

Важное значение для механизма действия правовых актов имеют установленные *процедуры*, в рамках которых осуществляется их подготовка, издание и вступление в законную силу. В данном случае акцент должен быть сделан на подготовке проектов актов, их обсуждении, визировании и правовой экспертизе, процедуре принятия, подписания и т. п.

Для процедуры подготовки правовых актов управления с позиций обеспечения их соответствия требованиям законности важное значение имеет установленный порядок подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента РФ; правила подготовки ведомственных нормативных актов; порядок государственной регистрации и опубликования ведомственных нормативных актов. Все эти нормативные установления обобщены в Указе Президента РФ от 26 мая 1996 г. "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти"¹.

¹ См. СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663.

Несоблюдение установленных требований к юридическому содержанию и к порядку издания правовых актов, дает основания для признания их *недействительными*. Однако до наступления такого рода юридического последствия, влекущего за собой утрату актом юридической силы, возможны некоторые варианты более "мягкого" влияния на его судьбу.

Это: внесение соответствующих изменений и дополнений в текст ранее изданного правового акта, что встречается довольно часто в управленческой практике; новая редакция акта; прекращение действия акта (утрата им силы) ввиду принятия нового акта по данному "вопросу"; истечение срока действия акта.

Наиболее существенно признание акта *недействительным* по различным обстоятельствам негативного характера. Действующее законодательство РФ, а также

соответствующие административно-правовые нормы предусматривают, что такого рода утрата правовыми актами управления юридической силы возможна лишь в одном случае, а именно — когда данный акт *отменяется* в установленном порядке. Однако при этом надо учитывать тот факт, что отмена акта возможна по инициативе исполнительного органа (должностного лица), издавшего его, а не в силу того, что в нем обнаружены те или иные отклонения от установленных требований.

В данном же случае подразумевается отход от этих требований, то есть совершенно другие основания для отмены.

Отмена правового акта управления в любом варианте означает, что он перестает порождать те юридические последствия, ради достижения которых он был издан. Налицо — его юридическая ничтожность. В силу этого в научной литературе выделяют группу *ничтожных актов*, подлежащих безусловной отмене, ибо в них ничтожно само юридически-властное волеизъявление соответствующего субъекта исполнительной власти. Однако при этом не учитывается, что сама по себе ничтожность акта не обнаруживается. Она выявляется в результате контрольно-проверочных действий, то есть далеко не всегда в момент издания правового акта. Поэтому о ничтожных актах можно говорить лишь как о чисто теоретической категории. Чаще всего в качестве примера ничтожных актов приводят те из них, которые издаются с явным нарушением компетенции данного исполнительного органа (должностного лица). Но, как правило, некомпетентность, проявленная при этом, обнаруживается в дальнейшем, например, по протесту прокурора, по жалобе гражданина, по реакции вышестоящего исполнительного органа и т. п.

Поэтому отмена правовых актов является, как правило, результатом *оспаривания* их юридического содержания. На этой основе и выделяются достаточно отчетливо оспоримые акты. Их оспаривание означает процедуру поиска доказательств, свидетельствующих о том, что юридическое содержание актов дефектно. Признание оспоримых правовых актов управления недействительными, что влечет за собой их отмену, вовсе не является обязательным результатом их оспаривания. Возможны варианты, когда оспаривание бездоказательно, а потому оно на юридическую судьбу данного акта не оказывает никакого воздействия. Но возможны и иные результаты. В любом случае признание либо непризнание оспоримого правового акта недействительным осуществляется в официальном порядке.

Известны следующие наиболее типичные варианты оспаривания правовых актов управления:

а) *опротестование*. Наиболее известно принесение протестов на акты исполнительных органов (должностных лиц) органами прокуратуры. Так, в соответствии с КоАП постановление по делу может быть опротестовано прокурором (ст. 269 КАП). По результатам рассмотрения протеста он может быть удовлетворен, что приводит к отмене постановления о наложении административного взыскания, либо оставлен без удовлетворения;

б) *обжалование*. Конституция РФ (ст. 46) закрепляет право граждан обжаловать в суд решения исполнительных органов (должностных лиц). Существует и административный порядок обжалования гражданами правовых актов управления, нарушающих их права и законные интересы.

Решения Правительства РФ, нарушающие права органов исполнительной власти субъектов Федерации, могут быть обжалованы законодательными (представительными) органами государственной власти последних в Конституционный Суд или в Высший Арбитражный Суд РФ (в соответствии с их компетенцией). Решения краевой, областной администрации могут быть обжалованы в судебном порядке гражданами, общественными объединениями, нижестоящими исполнительными органами.

Действующим законодательством, а также подзаконными административно-правовыми нормами в ряде случаев специально предусматривается порядок отмены правовых актов субъектов исполнительной власти либо иные варианты воздействия на

их юридическую силу. При этом не во всех случаях имеет место результат оспаривания. Так, постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом (ст. 115 Конституции РФ). Правительство РФ вправе отменять противоречащие законодательству акты федеральных органов исполнительной власти, подведомственных ему. Акты таких органов, подведомственных Президенту РФ, отменяются последними.

Конституция РФ подчеркивает роль Конституционного Суда в решении вопросов о юридической силе правовых актов. Так, он разрешает дела о соответствии Конституции РФ актов Правительства, а также актов органов исполнительной власти субъектов Федерации. Акты или их отдельные положения могут быть признаны Конституционным Судом неконституционными; они утрачивают юридическую силу (ст. 125 Конституции РФ). Полномочиями по отмене правовых актов управления наделены суды общей юрисдикции, а также арбитражные суды.

Кроме отмены правовых актов действующее законодательство и административно-правовые нормы предусматривают возможность приостановления их действия или исполнения. Подобного рода юридическая акция не влечет за собой утрату приостановленным правовым актом юридической силы. Временно, то есть до определенных выводов по причинам, вызвавшим приостановление, прекращается его действие или исполнение. Затем уже, в зависимости от результатов, акт продолжает действовать, если устранены содержащиеся в нем дефекты, либо отменяется.

Наиболее типичные случаи приостановления действия и исполнения правовых актов управления следующие:

а) Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае их противоречия Конституции РФ и федеральным законам (ст. 85 Конституции РФ);

б) Правительство РФ в целях реализации своих постановлений и распоряжений на всей территории страны в пределах своей компетенции имеет право приостанавливать акты федеральных органов исполнительной власти;

в) принесение протеста прокурора на постановление о наложении административного взыскания приостанавливает его исполнение до рассмотрения протеста;

г) подача жалобы в течение десяти дней со дня вынесения постановления о наложении административного взыскания приостанавливает его исполнение до рассмотрения жалобы.

§ 6. Административно-правовой договор

Ранее неоднократно упоминался административно-правовой договор.

Существует ли он в практике государственно-управленческой деятельности, и если да, то какова его роль в реализации исполнительной власти? Проблема эта дискуссионна; до сих пор термин "административные договоры" в законодательстве не употребляется.

В процессе функционирования исполнительных органов государственной власти действительно иногда возникают договорные связи между отдельными субъектами управления, между ними и общественными объединениями.

Это — новое и еще недостаточно осмысленное явление, ибо сама природа государственного управления предполагает императивность односторонних юридически-властных волеизъявлений, а договорные связи исходят из равенства их участников. Если такого рода связи существуют, то их следует отнести к числу горизонтальных, то есть не способных непосредственно быть формой реализации исполнительной власти. Приводимые, как правило, иллюстрации (совместные решения двух министерств, договорная милиция и т. п.) подтверждали такой вывод.

Дальнейшее развитие механизма государственно-управленческой деятельности в условиях постепенного перехода к рыночным отношениям, совершенствование принципа федерализма вновь выдвигают проблему административно-правовых договорных отношений на позиции одной из актуальных, выражающих, в частности, процесс эволюции административно-правовых форм реализации исполнительной власти или же управленческих функций. Все чаще при характеристике взаимоотношений между различными субъектами исполнительной власти между ними и негосударственными формированиями используется термин "соглашение". Однако в буквальном смысле в подобных случаях еще нет возможности того юридического равенства сторон, которое характерно для гражданско-правовых отношений. Далеко не всегда некоторые элементы подобного рода проявляются в сфере государственного управления прямо. Даже при условии категорического утверждения жизненности административно-правовых договоров (соглашений) характер их настолько различен, что не дает оснований для единообразного их толкования; отдельные элементы соглашений могут быть обнаружены в отношениях между соподчиненными сторонами управленческих отношений, а другие — в отношениях между несоподчиненными и т. п.

Иногда утверждается, что органы исполнительной власти заключают ряд сделок, которые служат средством реализации их управленческих задач и функций. Иллюстрируется же это положение примером покупки инвентаря и оборудования или заключения договоров с научными учреждениями на предмет проведения исследовательских работ, то есть типичной гражданско-правовой сделкой. Очевидно, что никакого отношения к правовым формам реализации исполнительной власти указанные соглашения не имеют, так как субъект управления здесь не выступает в качестве носителя юридически-властных полномочий. Очевидно и другое — вспомогательное по отношению к основной управленческой деятельности значение такого рода соглашений. Из гражданско-правовых договоров могут возникать последствия административно-правового характера (например, административные штрафы за нарушение договора перевозки), но это не превращает возникающие отношения, да и сам договор перевозки в административно-правовые категории. Невозможно четко разграничить административно-правовые и гражданско-правовые элементы и в нормативном материале по управлению федеральным имуществом, по осуществлению инвестиционного налогового кредита и т. п.

Следовательно, договорные связи в сфере государственного управления пока еще не получили ни своего четкого понимания, ни должного юридического оформления; можно обнаружить лишь отдельные элементы, свидетельствующие о наличии некоторых признаков договоров. Эти элементы, однако, чаще всего не получают непосредственного выражения и не выступают в качестве уже сложившейся самостоятельной правовой формы управленческой деятельности. Лишь в отдельных случаях они могут по своему характеру приближаться к таковой. Но и тогда в них не находят прямого выражения задачи и функции исполнительной власти, а потому их и нельзя (за редким исключением) отнести к правовым формам реализации исполнительной власти.

Тем не менее в пользу развития договорных элементов в сфере государственного управления может свидетельствовать Федеральный закон "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации". В контексте этого закона договор признается правовой формой разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов, а соглашение — правовой формой передачи федеральными органами исполнительной власти и органами исполнителями субъектов РФ друг другу части своих полномочий.

Аналогичного характера косвенные варианты некоторых административно-правовых связей, имеющих договорную форму, можно обнаружить при анализе взаимоотношений между органами исполнительной власти субъектов Федерации. Так, краевая, областная

администрация может осуществлять полномочия, дополнительно передаваемые ей по договорам органами исполнительной власти РФ и исполнительными органами системы местного самоуправления; также на договорной основе она вправе передавать им часть своих полномочий; вступать в договорные связи с исполнительными органами других краев, областей, автономий и республик, в частности, для координации деятельности в различных сферах и отраслях управления, для объединения финансовых ресурсов и т. п.

В столь же опосредованной форме элементы административно-правовых договоров обнаруживаются при анализе ряда законодательных актов (например, о поставках продукции, налогах, об управлении федеральным имуществом и т. п.). Определенные элементы такого рода имеют место и в трудовом законодательстве (например, предварительное соглашение об условиях поступления на государственную службу).

Еще один пример. Водный кодекс РФ предусматривает возможность заключения договора пользования водными объектами между органами исполнительной власти субъектов РФ и водопользователем. Имеется в виду соглашение между названными сторонами о порядке использования и охраны водных объектов¹. Содержание такого соглашения выходит за рамки чисто гражданско-правовых отношений.

¹ См. СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4471.

В настоящее время *административно-правовые соглашения* заложены в основание контрактной системы замещения должностей в Вооруженных Силах, при формировании администрации государственных предприятий. При этом контракт содержит в себе не только обычные для трудовых отношений элементы, но и определяет объем исполнительных функций и соответствующих им полномочий, что весьма важно с административно-правовых позиций.

Оценивая проблему административно-правовых договоров (соглашений) в целом, можно утверждать, что они чаще всего и наиболее отчетливо выступают в роли юридических фактов особого рода, вызывающих возникновение административно-правовых отношений. Однако они предшествуют собственно юридически-властной форме реализации исполнительной власти, сами таковой по своей сути не являясь. В случае заключения контрактов они требуют последующего юридически-властного волеизъявления полномочного исполнительного органа (должностного лица); достижение соглашения между различными субъектами государственно-управленческой деятельности также затем требует соответствующего юридически-властного оформления. В силу этого само соглашение непосредственно не порождает конкретных административных правоотношений, но способствует формированию сложного состава юридического факта: соглашение плюс последующее (как результат) правомерное действие властного субъекта управления в виде издания индивидуального правового акта. В других случаях результатом соглашения может быть издание нормативного административно-правового акта, что означает невозможность рассматривать соглашение как юридический факт.

Следовательно, говорить о том, что такого рода соглашения (договоры) стали реальной правовой формой реализации исполнительной власти, оснований не имеется. Их роль пока вспомогательная. Концептуальная база для их реального использования в сфере государственно-управленческой деятельности пока еще не сформирована.

Глава 12 АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕТОДЫ

§ 1. Понятие административно-правовых методов

В общепринятом понимании метод означает способ, прием практического осуществления чего-либо. Применительно к государственно-управленческой деятельности под ним понимается способ, прием практической реализации задач и функций исполнительной власти в повседневной деятельности исполнительных органов (должностных лиц) на основе закрепленной за ними компетенции, в установленных границах и в соответствующей форме.

Следовательно, *метод управления есть средство практического осуществления функций государственно-управленческой деятельности, достижения ее целей.*

Методы управления разнообразны, ибо различны по своему назначению субъекты исполнительной власти, различны и находящиеся под их воздействием объекты. Но это не исключает возможности определенным образом типизировать их в интересах выявления присущих им наиболее значимых свойств и специфических черт.

Наиболее характерно для методов управления следующее.

Во-первых, они органически связаны с целевым назначением этого *вида* государственной деятельности как особого варианта практической реализации единой государственной власти.

Во-вторых, они выражают управляющее (упорядочивающее) воздействие субъектов исполнительной власти на соответствующие объекты.

В-третьих, они непосредственно выражаются в связях между субъектами и объектами государственного управления как формы практической реализации исполнительной власти.

В-четвертых, они используются субъектами исполнительной власти в качестве средств реализации закрепленной за ними компетенции.

В-пятых, метод управления всегда имеет своим адресатом соответствующий объект (индивидуальный либо коллективный).

В-шестых, с учетом многообразия приемов и способов реализации управленческой компетенции метод управления есть определенная возможность решения управленческих задач, стоящих перед субъектом исполнительной власти.

В-седьмых, в методах управления в соответствующем объеме находит свое выражение государственный (публичный) интерес, управляющая воля государства.

В-восьмых, метод управления всегда непосредственно выражает принадлежащие государству и его исполнительному аппарату полномочия юридически-властного характера.

В-девятых, для методов управления характерна правовая форма их непосредственного практического выражения. Свое наиболее осязаемое проявление они получают в правовых актах управления.

В-десятых, выбор конкретных методов управляющего воздействия находится в прямой зависимости не только от особенностей организационно-правового статуса субъектов исполнительной власти, но прежде всего — от особенностей объекта управления (например, от формы собственности, от его индивидуального или коллективного характера и т. п.).

Итак, по главным своим показателям метод управления есть средство целенаправленного управляющего воздействия. Такой подход к его пониманию сближает его с *методом правового регулирования* управленческих общественных отношений. Общее для них — и тот, и другой являются регулирующими средствами, то есть выступают в роли "носителей" административно-правовых дозволений, запретов и предписаний.

Главный критерий, необходимый для разграничения названных вариантов

управляющего воздействия в методологическом смысле, следующий: *метод правового регулирования — функция административного права; метод управления — функция субъекта административного права*, причем не всякого, а лишь того, который одновременно является субъектом исполнительной власти (государственного управления).

Метод управления, будучи способом непосредственного управляющего воздействия со стороны исполнительного органа (должностного лица) на соответствующий объект, несет в своем содержании определенный "заряд" юридически-властных полномочий, совокупность которых непосредственно предопределена сущностью административно-правового регулирования.

Метод управления фактически выражает различные аспекты практической деятельности того или иного исполнительного органа (должностного лица), то есть помогает получить ответ на вопрос: как они действуют. Однако при этом появляется возможность значительного расширения его понятийной характеристики. И широкая трактовка методов управления встречается довольно часто, причем без должных оснований.

Действительно, в практической работе исполнительных органов (должностных лиц) используется богатый арсенал различных средств, совокупность которых служит интересам осуществления управляющего воздействия. Однако далеко не во всех этих средствах такое воздействие находит свое прямое выражение. Тем не менее они также квалифицируются в качестве методов управления.

Важность иных средств, используемых в работе органов управления, несомненна, но связываются они с решением задач иного порядка. Так, очевидно, что для принятия управленческого решения в виде правового акта субъект исполнительной власти предварительно проводит значительную работу, как-то: проведение определенных расчетов, создание схем возможных взаимосвязей, вызываемых данным решением, изучение результатов, достигнутых исполнением предыдущих решений по аналогичным вопросам, и т. п. В этих целях используются разнообразные средства — социологические, математические, графические и т. п. Все эти и подобные им действия выполняются до принятия решения в целях выработки ею наиболее эффективного варианта. Но самого управляющего воздействия еще нет; оно найдет свое выражение в будущем управленческом решении.

В равной мере можно характеризовать и иные действия управленческого характера, например, способы принятия управленческих решений (коллегиальный, единоличный, по согласованию, совместный и т. п.). В аппарате органов управления происходит распределение компетенции и ответственности между его структурными подразделениями и отдельными должностными лицами и т. п.

Несомненно, что налицо определенные приемы или способы управленческой работы. Но для того, чтобы признать их методами управления, оснований не имеется, так как все они не выражают непосредственного управляющего воздействия. Нет здесь и отношений между субъектом и объектом управления, ибо все действия замыкаются в рамках аппарата данного исполнительного органа. Но если нет управляющего воздействия, нет и собственно методов управления.

Вот почему не следует выделять в качестве самостоятельных методов управления математические, графические, социологические, исследовательские, воспитательные и прочие средства, ни в коей мере не умаляя при этом их значимости и для обеспечения нормальной работы аппарата управления. Подобного рода действия можно отнести к так называемым организационным мероприятиям (операциям), находящим свое внешнее выражение, как правило, в неправовых формах государственно-управленческой деятельности и не вызывающих прямых юридических последствий внешнего характера, то есть не оказывающих влияния на объект управления.

Таким образом, следует различать:

а) *методы управляющего воздействия*; они всегда имеют внешнее юридически-

властное значение и выражение и являются собственно методами управления;

б) *методы организации работы аппарата управления*; они имеют чисто внутриаппаратное значение;

в) *методы совершения отдельных управленческих действий*; это методы процедурного характера.

Первые из них — административно-правовые методы. В них проявляются все основные качества, присущие государственно-управленческой деятельности, в рамках которой реализуется исполнительная власть. С помощью такого рода методов, имеющихся в том или ином наборе в распоряжении каждого субъекта исполнительной власти, управляющее воздействие на объект практически осуществляется путем использования административно-правовых форм управления. Налицо — прямая связь между административно-правовыми формами и административно-правовыми методами. Практически тот или иной метод управления находит свое выражение в нормативных либо индивидуальных правовых актах управления.

Проблема административно-правовых методов чрезвычайно актуальна. Она обострена в настоящее время в связи с переходом к рыночным отношениям, с серьезными изменениями в механизме государственного управления и в организационно-правовом статусе многих субъектов управления и, что особенно важно, объектов (например, резкое усиление самостоятельности предприятий и территорий), с известным развитием договорных связей в сфере государственного управления.

Под влиянием происходящих изменений вполне резонно ставится вопрос о границах использования в качестве метода управления прямых и односторонних юридически-властных предписаний субъектов исполнительной власти. Однако это вовсе не означает полного отказа от присущей государственно-управленческой деятельности властности. Она объективно необходима и в условиях, когда непосредственная база для прямого распорядительства сверху сокращается ввиду разгосударствления множества хозяйственных и иных объектов. Возрастает удельный вес общерегулятивных средств воздействия на экономику и другие области жизни общества. Этому способствует известная деформация организационно-правовых связей между субъектами и объектами государственного управления (устранение прямой организационной подчиненности предприятий министерствам и ведомствам, перенесение центра тяжести работ по непосредственному управлению в хозяйственные структуры нового типа — концерны, корпорации и т. п., укрепление реальных начал федерализма и пр.). Значительно усиливается обратное влияние объектов управления на исполнительный аппарат.

Однако все эти новые явления пробивают себе дорогу к жизни с большими трудностями объективного и субъективного характера. Созданию их в немалой степени способствует отсутствие четко выраженных ориентиров реформации общественной жизни и правового их оформления, что нередко приводит к неработоспособности любых методов управления. В первую очередь это затронуло именно административно-правовые методы, поскольку в них получала свое наиболее полное воплощение односторонняя юридическая властность, нередко носящая откровенно приказной характер. Это неоправданно выводило их за рамки объективно необходимых в любых условиях и при любых системах управления разумных проявлений администрирования, понимаемого как нормальное управление, но не как бюрократическое извращение его общественно необходимой сути. Преодоление именно такого рода извращений, наглядно проявляющихся в методах управления, является долговременной задачей совершенствования механизма государственно-управленческой деятельности.

Очевидно, что это должно повлечь за собой не косметическую, а глубинную перестройку системы правовых средств, используемых в целях обеспечения эффективного государственного упорядочивающего воздействия на все стороны управленческой действительности. Данный процесс — в повестке дня, что, однако, не устраняет значимости общих позиций, характеризующих сущность административно-

правовых методов. Нельзя, в частности, игнорировать тот факт, что в конечном счете эти методы неотделимы от процесса реализации исполнительной власти, что государственное управление не может быть вытеснено гражданско-правовыми категориями договорного типа. За этими методами скрыто стремление обеспечить должный правовой порядок, должный уровень государственной дисциплины в сфере управления государственными и общественными делами.

Активность и эффективность экономических и иных реформ во многом определяется характером воздействия со стороны государства на развитие прежде всего экономических процессов. Оно находит свое прямое выражение не только в законодательстве, но и в управленческой деятельности, в методах ее практического осуществления. И это закономерно, так как именно в них получает свое наиболее полное выражение регулятивная роль государства как ведущего субъекта управления. Рыночные отношения не должны вести к ослаблению его роли, а следовательно, и используемых им средств реализации функций исполнительной власти. Речь должна идти об известной модификации методов управления в зависимости от особенностей регулируемых сфер общественной жизни (экономика, социальная и административно-политическая сферы). При этом следует учитывать, что в странах с развитой рыночной экономикой (например, в США) исполнительная власть решительно вторгается в экономические отношения, диктуя в необходимых случаях свою властную волю (особенно в области финансово-кредитных отношений).

Соответственно, в еще большей степени актуализируется проблема административно-правовых методов.

§ 2. Виды административно-правовых методов

Средства реализации управленческих задач и функций разнообразны, что дает основу для их классификации. Подобный подход к проблеме административно-правовых методов допустим как с общетеоретических, так и специальных позиций; последние основываются на первых и являются их конкретизацией с учетом особенностей сферы применения методов.

С общетеоретических позиций проявляется действие универсальных методов любой деятельности — убеждения и принуждения. Это — два взаимосвязанных "полюса" единого целого, то есть механизма обеспечения должного поведения и правопорядка. Они взаимно дополняют друг друга.

С помощью средств убеждения прежде всего стимулируется должное поведение участников управленческих общественных отношений путем проведения воспитательных (включая правовое воспитание), разъяснительных, рекомендательных, поощрительных и иных мер преимущественно морального воздействия. Принуждение традиционно рассматривается в качестве вспомогательного метода воздействия, используемого в силу нерезультативности убеждения. В случае нарушения требований административно-правовых норм оно выражается в применении дисциплинарной или административной ответственности. При необходимости в обеспечении общественной безопасности действует особый комплекс принудительных мер, в совокупности с юридической ответственностью обозначаемых как административное принуждение.

Специальный подход к проблематике видовой классификации административно-правовых методов исходит прежде всего из характера (содержания) управляющего воздействия. Из множества классификационных вариантов, как правило, наиболее распространенным является выделение двух групп методов, а именно — *административных* и *экономических*. Акцент именно на этих вариантах порождает до сегодняшнего дня немало противоречивых суждений, разночтений, а потому проблема методов управления нуждается в детальном освещении.

Административные методы обычно квалифицируются в качестве способов или

средств *внеэкономического или прямого* управляющего воздействия со стороны субъектов государственно-управленческой деятельности на соответствующие объекты управления, независимо от конкретной области общественной жизни. Свое выражение они находят в совершении субъектом управления таких управленческих действий, в содержании которых проявляется властное обеспечение должного поведения управляемых объектов. Прямой их характер означает, что субъект управления в рамках своей компетенции принимает управленческое решение (правовой акт управления), юридически-обязательное для объекта управления, то есть адресата. Налицо — прямое предписание ("команда"), ибо управляющее воздействие предполагает императивный (директивный) вариант волеизъявления субъекта управления. Такой характер управляющего воздействия вытекает непосредственно из властной природы управления, являющегося одним из существенных каналов практической реализации государственной власти. Подразумевается реализация исполнительной власти.

Внеэкономический характер данных методов означает, что реальным объектом управления является *сознательно-волевое поведение* управляемых (будь то гражданин или предприятие и т. п.). Должное поведение в сфере государственного управления обеспечивается через волю и сознание управляемых ("соподчинение воле"). При этом используются в необходимой мере средства убеждения и принуждения. Допускается возможность юридического принуждения к должному поведению, что, однако, не дает оснований для отождествления прямого управляющего воздействия с принуждением.

С учетом названных качеств административных методов очевидно, что без их использования невозможно достижение целей упорядочивающего воздействия на поведение различных участников управленческих общественных отношений. Кто-то должен решать повседневно возникающие в этой сфере вопросы, для чего и необходимы соответствующие рычаги юридического властвования. И они находятся в руках субъектов государственно-управленческой деятельности, которые осуществляют администрирование, то есть управление. На этой базе и возникло наименование наиболее характерных для этих субъектов методов — административные.

Экономические методы обычно характеризуются в качестве способов или средств экономического или косвенного воздействия со стороны субъектов государственно-управленческой деятельности на соответствующие объекты управления. Главное при этом заключается в том, что с их помощью субъект управления добивается должного поведения управляемых путем воздействия на их материальные интересы, то есть опосредованно, в отличие от способов прямого властного воздействия.

Последние здесь отсутствуют. Объект управления ставится в такие условия, когда он сам начинает действовать должным образом не под влиянием директивных предписаний субъекта управления, а в силу того, что такое его поведение материально стимулируется. Чаще всего стимулирующие средства сводятся к экономическим (например, материальное поощрение, предоставление имущественных льгот и т. п.). Тем самым стимулируется экономическая (материальная) заинтересованность объекта в выполнении поставленных перед ним задач. Управляющее воздействие осуществляется не прямо на поведение (это можно делать, а это нельзя и т. п.), а косвенно (опосредованно), то есть через воздействие на материальные (имущественные) интересы объекта управления. Должное поведение последнего достигается перспективами материальных выгод, равно как и угрозой материальных санкций. Следовательно, экономические рычаги, используемые в процессе решения управленческих задач, устанавливают систему материальных стимулов. Однако управляющее воздействие составляет содержание и таких рычагов, что сближает их по конечной цели с рычагами прямого (административного) характера.

Проблема методов управления диалектична. Это означает, что недопустимо антагонистическое противоречие между методами прямого и косвенного воздействия. И для этого имеются соответствующие причины.

Во-первых, поскольку управленческая деятельность по своей природе — административная (административное" суть "управленческое"), постольку любые методы, используемые в процессе ее практического осуществления, не могут не быть административными. В силу этого выделение административных и экономических методов управления алогично; буквально имеются в виду "управленческие методы управления", независимо от того, какое содержание в них вложено, то есть единые по своей сути методы управления.

Во-вторых, средства прямого (административного) и косвенного (экономического) назначения используются с единой конечной целью — реализации управленческого воздействия субъекта управления на поведение объекта управления.

В-третьих, эти средства практически используются одними и теми же, а не различными субъектами исполнительной власти.

В-четвертых, они используются в отношении одних и тех же объектов управления; не существует таких объектов, которые нуждаются исключительно в косвенном управляющем воздействии.

В-пятых, прямые и косвенные средства используются в практической деятельности соответствующих исполнительных органов (должностных лиц) в рамках единого варианта, а именно — как одностороннее и властное волеизъявление субъекта управления. Например, поощрительные или стимулирующие меры (премии, материальные льготы и т. п.) оформляются в виде соответствующих управленческих решений (приказ о премировании, решение о предоставлении кредитных или налоговых льгот и т. п.).

В-шестых, для реализации прямого и косвенного управляющего воздействия требуется, как правило, единая правовая форма. Между тем нередко при выделении административных и экономических методов исходят из того, что первые регламентированы правом, а вторые базируются непосредственно на объективных экономических закономерностях общественного развития. Подобная аргументация глубоко ошибочна. Методы управления в обобщенном виде могут быть представлены только как *административно-правовые*. Без правовой регламентации и юридической формы невозможно осуществлять эффективное, рациональное и грамотное управление вообще. Тем более, что речь идет о самом существенном — о непосредственном (или опосредованном) управляющем воздействии на объект управления.

В-седьмых, практически в правовых актах управления можно обнаружить органическое сочетание экономического содержания и административно-правовой формы. Так, указы Президента РФ о повышении уровня заработной платы отдельным категориям работников, о материальных компенсациях в связи с инфляцией, несомненно, затрагивают материальные интересы, являясь в то же время юридической формой реализации государственно-управленческих функций. Экономические рычаги управляющего воздействия, следовательно, приобретают жизненность не сами по себе, а с помощью административно-правовых средств.

Изложенные позиции свидетельствуют о том, что распространенное конструирование особых экономических методов, противоположных административным, неправомерно.

Проблема методов государственно-управленческой деятельности или административно-правовых методов состоит в обеспечении разумного сочетания в механизме управляющего и властного по своей изначальной природе воздействия на управляемые объекты, на их поведение и взаимоотношения средств (рычагов) прямого и косвенного характера. Задача такого рода, в смысле ее последовательного решения, во многом зависит от субъективных факторов, то есть от профессионального уровня подготовки управленческих кадров. Не меньшее значение имеет и содержание законодательных и административно-правовых норм, регламентирующих взаимосвязи между субъектами исполнительной власти и управляемыми. Современное их состояние

далеко от совершенства.

Конкретное содержание административно-правовых методов достаточно разнообразно. Это — *установление* правил поведения в сфере государственного управления общеобязательного или частного характера; *утверждение* конкретных (адресных) заданий; *предписания* о совершении определенных действий; назначение на должности; *удовлетворение* законных притязаний участников регулируемых отношений; *запрещение* определенных действий; *выдача* разрешений различного рода; *осуществление* регистрационных действий; *проведение* контроля и надзора; *материальное и моральное* поощрение; *применение* материальных санкций; *разрешение* споров между участниками управленческих отношений; *установление* стандартов; *оформление* государственных заказов; *применение* административно-принудительных мер и т. п.

На эффективное решение проблемы методов управления несомненное влияние оказывает то обстоятельство, что в сфере государственного управления все более четко обозначаются три группы общественных отношений, требующих различного подхода в плане обеспечения в их рамках должного поведения и порядка, отвечающих общественным интересам. Имеются в виду:

а) управленческие отношения, в рамках которых государство в лице исполнительной власти сохраняет свои монопольные позиции (армия, транспорт и связь, атомная энергетика и космос и т. п.);

б) управленческие отношения, в рамках которых наблюдается сочетание государственной инициативы и самостоятельности тех или иных объектов управления (системы здравоохранения, культуры, образования, жилищный фонд, общественные объединения, граждане, государственные предприятия и т. п.);

в) управленческие отношения, в рамках которых преобладают не публично-правовые, а частные интересы (как правило, коммерческие структуры негосударственного характера). Очевидно, что механизм государственного управления должен перестраиваться с учетом особенностей названных групп отношений и потребностей "вмешательства" исполнительной власти в их развитие с помощью использования административно-правовых методов управления в том или ином их объеме.

Последний вопрос связан с оценкой двух вариантов средств управляющего воздействия. Очевидны сильные стороны так называемых административных методов, без которых практически невозможно обеспечить должную упорядоченность управляемой сферы, быстрое и эффективное решение всех возникающих в ней индивидуальных проблем. Именно в силу этого их качества они отличаются живучестью. Однако их безграничное использование таит опасность их перерождения в волюнтаристско-бюрократическую опеку над объектами управления, что и было характерно для многолетнего периода существования строго централизованной системы управления. Значит, важнейшим условием обеспечения их разумного применения является высокий профессионализм управленческих работников (субъективный фактор), научная, информационная, экономическая (в необходимых случаях) и, наконец, правовая обоснованность юридически-властных волеизъявлений субъектов управления. Особенно важно это для процесса практической реализации исполнительной власти. Что касается так называемых экономических методов, то их стимулирующее назначение очевидно. Однако нельзя ограничиваться лишь подобной констатацией, ибо все зависит от практики их использования. А она свидетельствует о том, что с помощью таких методов далеко не всегда достигаются стимулирующие цели. По существу ориентация на их широкое применение, на вытеснение ими административных методов ничего существенного не дала в 60 — 90-е гг. Как самоцель экономические методы должным образом не срабатывали и не срабатывают сейчас, ибо иное с неизбежностью повлекло бы за собой эффективное решение всех задач, стоящих прежде всего в сфере экономики. Стимулирующее воздействие этих методов с должной результативностью не

проявляется. Практика свидетельствует об обратном, а именно о крайней деформации сути экономического стимулирования как такового. Мало того, практически экономическое состояние производственных и непроизводственных объектов, как правило, резко ухудшается, хотя в административном порядке используются именно экономические средства воздействия на их работу (например, налог, кредиты).

Следовательно, экономические рычаги управления нередко утрачивают свой стимулирующий характер и превращаются в чисто конфискационные средства. При этом резко возрастает роль в их использовании отдельных ведомств (например, энергетики, связи), причем без должного контроля со стороны правительственных служб. А административные же рычаги управления практически бездействуют в отношении самой системы государственно-управленческой деятельности, в отношении граждан, да и многих негосударственных формирований (прежде всего коммерческого профиля) они все в большей степени ужесточаются. Подобная ситуация подчеркивает необходимость, во-первых, отказа от излишне прямолинейных трактовок проблемы методов управления и, во-вторых, учета как позитивных, так и негативных их проявлений.

Негативное отношение к административным рычагам управления не преодолено и в наши дни, когда проводится, хотя и непоследовательно, и болезненно, хозяйственная реформа. Опять то и дело звучит угроза господства административно-командной системы. Все это, в конечном счете, как показывает практика, находится в прямом противоречии с реальным положением вещей в сфере реализации исполнительной власти.

Все что делается сейчас в сфере государственно-управленческой деятельности, несмотря на многочисленные и очевидные изъяны, все, что находит свое прямое выражение в решениях, принимаемых различными звеньями системы исполнительной власти, свидетельствует о следующем. Именно "команды" составляют содержание всех управленческих действий, что неизбежно отражается на используемых исполнительными органами (должностными лицами) методах управления. Любое правительственное постановление, любой правовой акт исполнительных органов субъектов Федерации содержат выраженные в мягкой или жесткой форме те или иные запреты, разрешения, дозволения, предписания, адресуемые тем или иным управляемым сторонам (объектам). Например, установление системы пенсионного обеспечения, о свободной торговле, о приватизации предприятий, учреждений и жилых помещений, о таможенных правилах, о порядке оформления предпринимательской деятельности, об оплате жилищно-коммунальных услуг, о свободных и фиксированных ценах и т. п. (этот перечень может быть бесконечным) — все это отражение тех методов, без которых нет управления, нет административной системы, нет и "административно-командной системы" в ее правильном понимании.

Таким образом, в принципе при выделении административных и экономических методов по существу имеются в виду одни и те же качества, присущие управляющему воздействию, но выраженные по-разному, а нередко весьма противоречиво.

§ 3. Административное принуждение: сущность, виды

Являясь разновидностью государственного принуждения, административное принуждение используется главным образом как крайнее средство обеспечения и охраны правопорядка в сфере государственного управления, то есть выполняет карательную функцию. Однако его значение не исчерпывается только этим. Одновременно в целях правоохраны административно-принудительные меры выполняют и иного рода функции, то есть применяются не только в качестве наказания за правонарушения, (дисциплинарные и административные), но и для их предупреждения, а также пресечения. Это означает, что их следует понимать значительно шире, чем реализация санкций административно-правовых норм. В таком понимании они обеспечивают общественный порядок и

общественную безопасность.

В самом широком смысле административное принуждение призвано обеспечивать исполнение правил поведения, выраженных в административно-правовых нормах.

Само наименование данных принудительных мер свидетельствует о том, что для их применения характерен *внесудебный порядок*, то есть их использование отнесено к компетенции соответствующих исполнительных органов (должностных лиц), непосредственно их реализующих в процессе своей деятельности без обращения в суд. Однако в предусмотренных действующим российским законодательством случаях отдельные меры административного принуждения применяются судами (судьями). В частности, это относится к случаям наложения наиболее строгих административных наказаний за совершение административных правонарушений.

Для административного принуждения характерно следующее:

а) как правило, внесудебное применение предусмотренных законом или подзаконными административно-правовыми нормами принудительных мер властью уполномоченных на то исполнительных органов (должностных лиц);

б) применение принудительных мер не всеми без исключения исполнительными органами (должностными лицами), а лишь теми, которые наделены специальными полномочиями по осуществлению административной власти. Эта особенность связана с тем, что меры административного принуждения применяются к третьим лицам, то есть к тем, кто не находится в непосредственном подчинении (ведении) у полномочных исполнительных органов (должностных лиц). В качестве третьих лиц выступают, как правило, граждане, а в некоторых случаях и юридические лица (например, в области охраны окружающей природной среды, борьбы с монополизмом и т. п.). Исключается применение таких мер руководителями в отношении подчиненных им работников;

в) меры административного принуждения применяются в целях обеспечения соблюдения не всех административно-правовых норм, а только тех, которые формулируют общеобязательные правила поведения в сфере государственного управления, не имеющие ведомственных границ (например, правила безопасности дорожного движения, обеспечения санитарной безопасности, правила разрешительной системы, природоохранные правила и т. п.);

г) как правило, меры административного принуждения применяются исполнительными органами (должностными лицами), уполномоченными на осуществление правоохранительных функций в сфере государственного управления (например, органы внутренних дел, контрольно-надзорные органы и т. п.).

Особое место отводится мерам дисциплинарного принуждения, реализуемым в рамках государственно-служебных отношений: Лишь в широком смысле их можно отнести к административному принуждению, поскольку соответствующие меры, в которых выражается дисциплинарная власть руководителя, применяются в административном порядке. Но непосредственными мерами административного принуждения они не являются, так как не каждый руководитель наделен полномочиями административной власти.

Меры административного принуждения разнообразны. По их *целевому назначению* они могут быть подразделены на три группы: *административно-предупредительные меры*; *административно-пресекательные меры*; *меры административной ответственности*. КоАП выделяет также *меры процессуального обеспечения производства* по делам об административных правонарушениях. Однако они самостоятельного юридического значения не имеют, так как поглощаются названными видами мер административного принуждения. Вместе с тем такая мера как, например, административное задержание одновременно используется как в целях пресечения административных нарушений, так и обеспечения административного производства.

Иногда упоминаются административно-правовые восстановительные меры принудительного характера. Но они не зафиксированы в действующих административно-

правовых нормах. Кроме того, названные уже виды административно-принудительных мер в большей или меньшей степени выполняют правосстановительную функцию (особенно пресекательные и наказательные меры).

Административно-предупредительные меры принудительного характера применяются, как это вытекает из их наименования, с целью предупреждения возможных правонарушений в сфере государственного управления, предотвращения иных, вредных для режима общественной безопасности, явлений. Например, они применяются при стихийных бедствиях, несчастных случаях для того, чтобы обеспечить безопасность здоровья и жизни граждан, нормальные условия работы предприятий и учреждений.

Несмотря на ярко выраженный профилактический характер, меры подобного рода осуществляются в принудительном порядке, то есть в процессе односторонней реализации юридически-властных полномочий компетентных исполнительных органов (должностных лиц). Поэтому безосновательны попытки представить их в качестве мер, лишенных элементов административного принуждения. Выражаются они, как правило, в виде определенных ограничений и запретов, что достаточно показательно характеризует их принудительную природу.

Административно-предупредительные меры не связаны с совершением правонарушений. Они их предотвращают и в этом смысле предшествуют применению иных мер принуждения, направленных против виновных в совершении административных правонарушений.

Меры такого рода многообразны, применяются в различных областях общественной жизни и различными субъектами с компетенцией контрольно-надзорного характера (специальные государственные инспекции и т. п.). В основном они носят отраслевой (ведомственный) профиль, но могут осуществляться и органами с общей управленческой компетенцией.

Наиболее типичными являются следующие административно-предупредительные меры:

- а) контроль и надзорные проверки;
- б) досмотр вещей и личный досмотр (таможенный, милицкий);
- в) проверка документов, удостоверяющих личность;
- г) введение карантина (при эпидемиях и эпизоотиях);
- д) прекращение движения транспорта и пешеходов при возникновении угрозы общественной безопасности;
- е) освидетельствование медицинского состояния лиц и санитарного состояния предприятий общественного питания;
- ж) реквизиция имущества;
- з) закрытие участков Государственной границы и т. п.

Применение этих и других мер строго регламентировано. Например, Законом РФ от 18 апреля 1991 г. "О милиции"¹ предусмотрено, что органы (должностные лица) милиции вправе осуществлять *административный надзор* за лицами, освобожденными из мест лишения свободы; *входить беспрепятственно* в жилые и иные помещения граждан, в помещения, занимаемые предприятиями и учреждениями; *освидетельствовать* лиц для определения наличия в организме алкоголя или наркотических средств; доставлять этих лиц для освидетельствования в медицинские учреждения; *оцеплять* (блокировать) участки местности для ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий, катастроф; *проводить карантинные мероприятия* при эпидемиях и эпизоотиях; *временно ограничивать и запрещать* движение транспорта и пешеходов на улицах и дорогах; *осматривать* места хранения и использования оружия и боеприпасов и т. п.

¹ ВВС РФ. 1991. № 16. Ст. 503.

Административно-пресекательные меры своим назначением имеют прекращение противоправных действий и предотвращение их вредных последствий. Они также разнообразны и применяются различными исполнительными органами (должностными лицами).

К их числу, например, относятся:

а) требования прекратить противоправные действия (например, милиция вправе требовать от граждан и должностных лиц прекращения административных правонарушений, а также действий, препятствующих осуществлению полномочий милиции);

б) непосредственное физическое воздействие;

в) применение специальных средств (резиновые палки, слезоточивый газ, наручники, водометы и т. п.) для пресечения массовых беспорядков и групповых действий, нарушающих работу транспорта, связи, предприятий и учреждений;

г) применение оружия (например, для остановки транспортного средства, если водитель создает реальную опасность здоровью и жизни людей);

д) принудительное лечение лиц, страдающих заболеваниями, опасными для окружающих;

е) временное отстранение от работы инфекционных больных;

ж) запрещение эксплуатации транспортных средств, техническое состояние которых не отвечает установленным требованиям;

з) запрещение или ограничение ремонтно-строительных работ на улицах и дорогах, если не соблюдаются требования по обеспечению общественной безопасности и т. п.

К мерам пресекательного характера относятся также *специфические меры*, предусматриваемые Кодексом РФ об административных нарушениях. Это — *процессуальные меры* обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Это: доставление правонарушителя в орган внутренних дел (милиции); административное задержание физического лица для составления протокола об административном правонарушении; личный досмотр; изъятие документов; отстранение от управления транспортными средствами, задержание транспортных средств и т. п.

Действующее законодательство и административно-правовые нормы нередко закрепляют за соответствующими исполнительными органами (должностными лицами) полномочия по *приостановлению* либо *прекращению* деятельности предприятий и организаций в случае нарушения ими тех или иных общеобязательных правил. Приостановление производственной деятельности предприятий или их закрытие имеет место в случае нарушения нормативных требований по охране труда¹. Краевая, областная администрация приостанавливает строительство, которое ведется с нарушением утвержденных проектов и планов застройки; в порядке осуществления экологического контроля и надзора ограничивает, приостанавливает или прекращает деятельность предприятий и иных объектов независимо от формы собственности и подчиненности, если их эксплуатация осуществляется с нарушением природоохранительного законодательства; запрещает строительство экологически вредных объектов и т. п. К пресекательным мерам принудительного характера можно отнести также *отказ в выдаче лицензии* на тот или иной вид деятельности, *приостановление ее действия* либо *аннулирование*. Только Таможенный кодекс РФ квалифицирует отзыв лицензии в качестве административного взыскания. Все иные нормативно-правовые акты, посвященные лицензированию, относят указанные санкции к методам государственно-управленческой деятельности. Следовательно, однозначная их характеристика отсутствует.

1 См. СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2865.

Применение мер административного принуждения во всех его вариантах усиливается в условиях *чрезвычайного положения*. Органы, осуществляющие управление в этих условиях, наделяются чрезвычайными полномочиями, необходимыми для скорейшей нормализации обстановки, восстановления правопорядка, законности и ликвидации угрозы безопасности граждан. Так, возможно временное выселение граждан из районов, опасных для проживания; введение особого режима въезда и выезда граждан; запрещение проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций; запрещение проведения забастовок; введение особых правил пользования связью; ограничение движения транспортных средств; введение комендантского часа; приостановление деятельности политических партий, общественных организаций, массовых движений; приостановление полномочий местных представительных органов власти; использование ресурсов предприятий, учреждений и организаций для предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных обстоятельств и т. п.

Несмотря на неординарность мер административного принуждения, их использование в интересах реализации задач и функций исполнительной власти объективно необходимо. Однако это вовсе не означает, что методы прямого управляющего воздействия (т. е. административно-правовые методы) основаны исключительно на принуждении. Ошибочность подобного рода взглядов очевидна, так как, во-первых, принудительные меры нередко являются единственным средством обеспечения нормальных условий функционирования системы государственного управления и, во-вторых, с их помощью достигаются правоохранительные цели государственно-управленческой деятельности. В силу этого эти меры не исчезают из арсенала средств (методов), используемых и в условиях перехода к рыночным отношениям. В этом смысле, например, показательны принудительные меры проведения в жизнь антимонопольной политики, упорядочения финансовой системы¹ и т. п. Очевидно, что они должны сопутствовать стимулирующим средствам управления, пока неэффективным и даже искажающимся в управленческой практике.

1 См. СЗ РФ. 1995. № 22. Ст. 1977.

РАЗДЕЛ IV ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ПРАВУ

Глава 13 АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

§ 1. Понятие и основные черты административной ответственности

Административная ответственность — вид юридической ответственности, которая выражается в применении уполномоченным органом или должностным лицом административного наказания к лицу, совершившему правонарушение. Административная ответственность обладает признаками, свойственными юридической ответственности вообще.

В то же время в законодательстве общие признаки юридической ответственности специфически преломляются применительно к административной ответственности, а также закрепляются признаки, характерные именно для данного вида ответственности.

В целом *основные черты* административной ответственности сводятся к следующему:

а) административная ответственность устанавливается федеральными законами и законами субъектов РФ об административных правонарушениях., Следовательно, она имеет собственную нормативно-правовую основу. Нормы административной ответственности образуют самостоятельный институт административного права. В от-

личие от этого уголовная ответственность устанавливается только федеральными законами; дисциплинарная — законодательством о труде, а также различными законами, подзаконными актами, устанавливающими особенности положения отдельных категорий работников; материальная ответственность — законодательством о труде, гражданским законодательством, а в отдельных случаях — нормами административного права;

б) *основанием* административной ответственности является административное правонарушение. Уголовной — преступление; дисциплинарной — дисциплинарный проступок; материальной — причинение материального вреда (ущерба);

в) *субъектами* административной ответственности могут быть как физические, так и юридические лица. Уголовной — физические лица; вопрос о дисциплинарной ответственности органов и организаций является дискуссионным. Но его постановка обоснованна, ибо предусматривается отставка органов исполнительной власти, прекращение незаконной деятельности общественных объединений и т. п. Природа этих мер не определена в законодательстве.

Физические лица субъектами административной ответственности могут выступать в качестве граждан, должностных лиц, несовершеннолетних и т. д. Но этот момент не представляет ее особенности;

г) за административные правонарушения предусмотрены *административные наказания*. За преступления — уголовные наказания, за дисциплинарные проступки — дисциплинарные взыскания. Материальная ответственность выражается в имущественных санкциях;

д) административные наказания применяются *широким кругом* уполномоченных *органов и должностных лиц*: судов; исполнительной власти и др. Уголовные наказания — только судом; дисциплинарные взыскания — органами и должностными лицами, наделенными дисциплинарной властью и в пределах их компетенции; меры материальной ответственности — судами общей юрисдикции и арбитражными судами. В отдельных случаях — в административном порядке;

е) административные наказания применяются органами и должностными лицами на *не подчиненных* им правонарушителей. По этому признаку административная ответственность отличается от дисциплинарной, меры которой к работникам применяются в основном в порядке подчиненности вышестоящим органом, должностным лицом. В установленных случаях в таком же порядке могут применяться меры материальной ответственности, например, к военнослужащим;

ж) применение административного наказания не *влечет судимости* и *увольнения с работы*. Лицо, к которому оно применено, считается имеющим административное наказание в течение установленного срока;

з) меры административной ответственности применяются в соответствии с законодательством, регламентирующим *производство по делам об административных правонарушениях*. Уголовные дела рассматриваются в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством; дисциплинарные — в соответствии с нормами, устанавливающими порядок дисциплинарного производства; дела о материальной ответственности — как правило, в порядке гражданского и арбитражного судопроизводства.

Следовательно, административная ответственность обладает рядом черт, отличающих ее от других видов ответственности. Но основная особенность административной ответственности состоит в том, что ее *основанием*, является административное правонарушение, а *мерами* — административные наказания.

§ 2. Законодательные основы административной ответственности

Под законодательными основами понимается система нормативно-правовых актов,

содержащих правовые нормы, устанавливающие административную ответственность.

Конституция РФ разграничивает полномочия федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Федерации в области административного законодательства, в том числе законодательства об административных правонарушениях. Административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ. Действует принцип: законы и иные акты субъектов РФ принимаются в соответствии с федеральными законами и не могут им противоречить. В случае противоречия между федеральными законами, изданными по предметам ведения РФ и по предметам ее совместного ведения с субъектами Федерации, действует федеральный закон.

По смыслу Конституции федеральное административное и административно-процессуальное законодательство имеют форму закона; субъектами Федерации могут издаваться не только законы, но и другие акты. Однако это не исключает того, что форма указанного законодательства субъектов РФ может быть конкретизирована федеральным законом.

В настоящее время обозначились две ветви законодательства об административных правонарушениях, распространяющегося на: а) физических лиц; б) коллективные образования — предприятия, учреждения и другие организации.

Основным федеральным актом, устанавливающим административную ответственность физических лиц, является КоАП. Он принят 20 июня 1984 г. и введен в действие с 1 января 1985 г. КоАП состоит из Общей и Особенной частей. В Общей части конституируется сам институт административной ответственности, в Особенной части дается классификация административных правонарушений с указанием конкретных видов административных взысканий за их совершение.

Специфика структуры КоАП состоит в том, что его Составными частями являются также разделы, группирующие нормы, которые закрепляют систему органов юрисдикции по делам об административных правонарушениях, их компетенцию и подведомственность им дел; регламентируют производство по делам об административных правонарушениях, а также исполнение постановлений о наложении административных взысканий, то есть исполнительное производство.

Федеральные законы об административных правонарушениях до включения их в КоАП применяются на территории РФ непосредственно.

Законодательство об административных правонарушениях коллективных образований не кодифицировано. Отдельные его акты и нормы определяют виды административных правонарушений и круг их субъектов.

20 декабря 2001 г. Государственной Думой принят и с 1 июля 2002 г. вводится в действие новый Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Его структура незначительно отличается от той, какую имеет КоАП РСФСР 1984 г. В концептуальном же плане она является преемственной. Имеется в виду лишь то, что новый кодекс также включает разделы, посвященные Общим положениям, Особенной части; субъектам, уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях; производству по этим делам; исполнению постановлений по ним.

Новый Кодекс об административных правонарушениях предусматривает, что законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях. Это, в частности, означает, что развитие федерального законодательства в данной области должно осуществляться лишь путем внесения изменений и дополнений в КоАП и не должны применяться законы до включения их положений в КоАП.

КоАП отнес к ведению РФ установление: 1) общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях; 2) перечня видов административных наказаний и правил их применения; 3) административной

ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными правовыми актами РФ; 4) порядка производства по делам об административных правонарушениях; 5) порядка исполнения постановлений о наложении административных взысканий.

КоАП РФ определяет в соответствии с: а) законодательством о судебной системе подсудность дел об административных правонарушениях судам; б) законодательством о защите прав несовершеннолетних подведомственность таких дел комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав; в) установленной структурой федеральных органов исполнительной власти подведомственность их федеральным органам исполнительной власти.

Субъекты РФ могут устанавливать ответственность за административные правонарушения путем издания законов. Ими могут быть либо обычные законы, либо кодексы субъектов об административных правонарушениях.

Законы субъектов РФ не могут противоречить КоАП. В случае противоречия между ними действует КоАП РФ.

Лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании закона, действовавшего во время и по месту совершения административного правонарушения.

В КоАП сформулировано более широкое понятие обратной силы закона, а именно: закон, смягчающий или отменяющий административную ответственность за административное правонарушение или иным образом улучшающий положение лица, совершившего административное правонарушение, имеет обратную силу. Закон[^] устанавливающий или отягчающий ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшающий положение лица, не имеет обратной силы (ст. 1.7).

Производство по делу об административном правонарушении осуществляется на основании закона, действующего во время производства по указанному делу.

Согласно КоАП законодательство об административных правонарушениях устанавливает административную ответственность как физических, так и юридических лиц.

§ 3. Административное правонарушение

Основанием административной ответственности является *административное правонарушение*. Исключения, подтверждающие данное правило, могут предусматриваться законодательством. Так, некоторые правонарушения имеют сложный правовой характер, являясь одновременно дисциплинарными и административными. В литературе они называются административно-дисциплинарными правонарушениями. О них нельзя говорить как об административных в "чистом" виде, хотя административная ответственность и в этих случаях наступает как за административное правонарушение.

В законодательстве понятие административного правонарушения было сформулировано в Основях законодательства Союза ССР и союзных республик от 23 октября 1980 г. С уточнением оно воспринято КоАП РСФСР. Согласно ст. 10 Кодекса административное правонарушение (проступок) представляет собой посягающее на государственный или общественный порядок, социалистическую собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления, противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие или бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность. Административная ответственность наступает, если правонарушение по своему характеру не влечет за собой в соответствии с действующим законодательством условной ответственности.

В КоАП РФ понятие административного правонарушения определяется, во-первых,

без конкретизации объектов посягательства, во-вторых, применительно к физическим и юридическим лицам, в-третьих, без указания на соотношение административной и уголовной ответственности. Согласно ст. 2.1 административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Это понятие охватывает собой конститутивные признаки административного правонарушения. Ими являются: а) антиобщественность; б) противоправность; в) виновность; г) наказуемость деяния.

Исходным в характеристике указанных признаков является понятие *деяние*. Это акт волевого поведения. Он включает в себе два аспекта поведения: действие либо бездействие. Действие есть активное невыполнение обязанности, законного требования, а также нарушения запрета (например, нарушение правил охоты, невыполнение законного требования сотрудника милиции об остановке транспортного средства).

Бездействие есть пассивное невыполнение обязанности (например, неисполнение гражданами обязанностей по военному учету). Часто одни и те же обязанности могут быть нарушены как действием, так и бездействием (например, нарушение правил охраны водных объектов).

По своей социальной значимости деяние является антиобщественным, причиняющим вред интересам граждан, общества и государства. Антиобщественный характер подчеркивают задачи законодательства об административных правонарушениях, и проявляется это в противоправности такого рода правонарушений. Какое деяние в рамках института административной ответственности является антиобщественным, определяется законодательством. Следовательно, не всякое антиобщественное деяние имеет отношение к содержанию признаков административного правонарушения.

Противоправность заключается в совершении деяния, нарушающего нормы права. Эти нормы могут принадлежать не только к административному, но и к ряду других отраслей права. Принципиально то, что соблюдение соответствующих норм охраняется мерами административной ответственности. Это, кроме административного, могут быть нормы конституционного, финансового, гражданского, трудового и других отраслей права. Так, при безбилетном проезде не исполняется договор перевозки, при уклонении от уплаты налога — нормы финансового права. Деяние, не являющееся противоправным, не может образовать административного правонарушения и повлечь административную ответственность.

Виновность деяния юридического лица означает, что оно совершено умышленно или по неосторожности. Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъектов РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Наличие вины — обязательный признак административного правонарушения, отсутствие вины исключает признание деяния административным правонарушением, в том числе при его формальной противоправности. Например, невменяемый гражданин нарушает правила, установленные для пешеходов.

Административная ответственность за деяние также относится к безусловным признакам административного правонарушения. Им признается только то деяние, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность.

С одной стороны, административное правонарушение — основание административной ответственности, с другой, такая ответственность — признак административного правонарушения, определяющий его юридическую природу. В установленных законодательством случаях для признания деяния административным пра-

вонарушением необходимо наличие причинной связи между деянием и его неблагоприятными противоправными последствиями в виде причинения вреда здоровью, имуществу, экологии и т. д.

Признаки административного правонарушения следует отличать от его юридического состава. Понимание этого вопроса имеет не столько теоретическое, сколько практическое значение. При наличии всех признаков может отсутствовать состав административного правонарушения, что исключает законность привлечения к административной ответственности. Например, нарушение правил дорожного движения лицом, не достигшим 16-летнего возраста, означает совершение им административного правонарушения, но это лицо не подлежит административной ответственности, ибо в его действии нет состава административного правонарушения, так как субъектом его признаются лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения 16-летнего возраста.

Понимание состава административного правонарушения необходимо для отграничения административных правонарушений от смежных (частично совпадающих) с ними преступлений. В законодательстве отграничение их проводится именно по юридическим критериям элементов их составов.

В законодательстве отсутствует понятие состава административного правонарушения, но его содержанием обосновываются правомерность и сущность такого понятия. Состав административного правонарушения — совокупность закрепленных нормативно-правовыми актами признаков (элементов), наличие которых может повлечь административную ответственность.

Признаками (элементами) состава административного правонарушения являются: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Объектом являются общественные отношения, урегулированные нормами права и охраняемые мерами административной ответственности. Практически в качестве объекта выступают конкретные нормы, предписания, законные требования, запреты. Это означает, что формы выражения конкретных объектов могут быть различными. Например, мелкое хулиганство состоит в посягательстве на общественный порядок, но выразиться оно может в совершении действий, примерный перечень которых дан в формулировке понятия "мелкое хулиганство", изложенной в законе. Причем закон напрямую не устанавливает запрета на их совершение, а делает это путем установления за это административной ответственности.

Объективная сторона заключается в действии или бездействии, запрещенном административным правом. Как уже отмечалось, действие или бездействие может посягать на конкретные общественные отношения, урегулированные многими отраслями права (гражданского, трудового, финансового и др.). Наличие объективной стороны административного правонарушения законодатель во многих случаях ставит в зависимость от времени, места, способа, характера совершения деяния, наступивших его вредных последствий, совершения противоправного деяния в прошлом, его систематичности. Содержание объективной стороны может включать характер действия или бездействия — неоднократность, повторность, длящееся нарушение.

Законодательство об административных правонарушениях в прямой форме фиксирует именно эти элементы содержания объективной стороны административного правонарушения.

Неоднократность однородного действия или бездействия служит непременным условием для признания его объективной стороной административного правонарушения. Отсутствие однородности исключает возможность его такой характеристики.

Повторность по законодательству об административных правонарушениях означает совершение одним и тем же лицом в течение года однородного правонарушения, за которое оно уже подвергалось административному взысканию. Повторность служит обстоятельством, отягчающим ответственность за административное правонарушение. Повторность необходимо отличать от неоднократного правонарушения, квалифицируемого как единое, а не несколько правонарушений.

Длительным является действие или бездействие, сопряженное с последующим длительным невыполнением обязанностей, возложенных на виновного законом под угрозой административной ответственности. Длительное административное правонарушение является единым, независимо от продолжительности действия или бездействия.

Длительное административное правонарушение следует отличать от продолжаемого, под которым понимается совершение одним и тем же лицом нескольких тождественных правонарушений, за каждое из которых он подлежит административной ответственности. Например, им может быть нарушение правил содержания и ремонта жилых домов, если оно совершено неоднократно.

Субъектами административного правонарушения признаются: а) физические лица; б) юридические лица.

Среди физических лиц различаются: а) граждане; б) другие весьма разнообразные категории лиц, признаваемых субъектами административного правонарушения с учетом особенностей их правового положения, выполняемых профессиональных, социальных функций, состояния здоровья, принадлежности к религиозным объединениям.

Для отдельных категорий лиц эти факторы обуславливают дополнительные основания для административной ответственности, для других — ограничение применения ее мер.

К числу первой группы относятся должностные лица, водители транспортных средств и др. Так, должностные лица подлежат административной ответственности в случае совершения ими административных правонарушений в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. При этом должностные лица подлежат административной ответственности не только за собственные действия или бездействия, но и подчиненных работников, нарушающих соответствующие правила. За другие административные правонарушения они несут ответственность на общих основаниях.

Ко второй группе относятся лица, которые за административные правонарушения несут ответственность в основном в соответствии с дисциплинарными уставами, специальными положениями о дисциплине, правовыми актами, регламентирующими прохождение государственной службы в определенных органах, а в прямо предусмотренных КоАП РФ случаях — административную ответственность на общих основаниях (военнослужащие, сотрудники органов внутренних дел и др.). К указанным лицам не могут быть применены административные наказания в виде административного ареста, а к военнослужащим, проходящим службу по призыву, также в виде административного штрафа (см. ст. 2.5). КоАП в общей форме определяет, что административной ответственности подлежат вменяемые лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения 16-летнего возраста (ст. 2.3, 2.8).

В его Общей части нет упоминания о гражданах как субъектах административной ответственности, но они со всей очевидностью выделяются в статьях его Особенной части.

Отсутствует и понятие субъекта административного правонарушения. Из закона вытекает необходимость различий между субъектами административной ответственности и административного правонарушения. Не всегда субъект административного правонарушения подлежит административной ответственности. Например, военнослужащие за такие правонарушения, как правило, подлежат не административной, а дисциплинарной ответственности. Следовательно, круг субъектов административного правонарушения и круг субъектов административной ответственности не совпадают.

По КоАП РФ юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных КоАП и законами субъектов РФ.

В случаях, если в статьях КоАП РФ не указано, что установленные данными статьями нормы применяются только к физическому лицу или только к юридическому лицу, данные нормы действуют в отношении и физического, и юридического лица, за исключением случаев, если по смыслу данные нормы относятся и могут быть применены

только к физическому лицу (например, самовольное оставление места отбывания административного ареста и т. п.).

Наложение административного взыскания на юридическое лицо не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

Иностранцы граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица подлежат административной ответственности на общих основаниях за совершенные административные правонарушения: а) на территории РФ, б) континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне РФ в случаях, предусмотренных частью 2 ст. 8.16, ст. 8.17—8.20, частью 2 ст. 19.4 КоАП РФ. Например, за невыполнение капитаном судна, осуществляющего добычу (промысел) водных биологических (живых) ресурсов, предусмотренных законодательством РФ обязанностей по ведению промыслового журнала, а равно внесение в него искаженных сведений; невыполнение законных требований должностного лица органа охраны континентального шельфа РФ или органа охраны исключительной экономической зоны РФ об остановке судна и др.

Субъективная сторона административного правонарушения — психическое отношение субъекта (физического лица) к противоправному действию или бездействию и его последствиям. Оно может быть выражено в форме умысла или неосторожности. Лицо, совершившее противоправное действие или бездействие, в указанных нормах, при наличии других признаков состава правонарушения, признается виновным в его совершении. Вина как обязательный признак административного правонарушения предусмотрена ст. 2.1 КоАП РФ.

Иными словами, это означает также, что вина есть психическое отношение лица к совершенному им противоправному действию или бездействию и возможным их последствиям. Вина, следовательно, может проявляться в форме умысла и неосторожности.

Умышленное действие или бездействие означает, что лицо, совершившее его, сознавало противоправный характер своего действия или бездействия, предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало, либо относилось к ним безразлично.

Неосторожное административное правонарушение имеет место в случае, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия или бездействия, но без достаточных на то оснований самонадеянно рассчитывало на их предотвращение либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть (ст. 2.2 КоАП РФ).

В Особенной части КоАП форма вины чаще всего не обозначается. Обычно большинство из них могут быть совершены в любой ее форме. Формулировка ряда правонарушений предполагает, что оно может быть совершено только в форме умысла (мелкое хулиганство, мелкое хищение и т. д.); в редких случаях форма вины указывается в текстах статей КоАП РФ, законах субъектов РФ, устанавливающих ответственность за те или иные административные правонарушения.

Наряду с обязательными признаками субъективной стороны, каковыми являются умысел и неосторожность, могут быть факультативные. Последними признаются мотив и цель, ибо они в одних составах указаны, а в других нет. В первом случае они являются квалифицирующими признаками правонарушения, то есть действие или бездействие признается административным правонарушением, если они совершены по мотивам и в целях, прямо указанных в законе. Характеристика вины физического лица как субъекта административного правонарушения не может быть применена к юридическому лицу как особому субъекту права. Поскольку правоспособность юридического лица реализуется его уполномоченными должностными лицами (иногда — участниками), а фактическая

деятельность осуществляется его работниками, то в конечном счете о вине юридического лица можно говорить применительно к ним. Во-первых, вина юридического лица может выражаться в деяниях должностного лица (участника), чьи действия признаются законом действиями самого юридического лица, во-вторых, в деятельности других лиц, ведущей к противоправному для юридического лица результату фактического характера. Согласно КоАП РФ 2001 г. юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ и законами субъектов РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению (п. 2 ст. 2.1).

Только при наличии состава административного правонарушения лицо, его совершившее, может быть привлечено к административной ответственности. В теории и на практике при выявлении и сущности квалификации правонарушений часто возникает вопрос о его соотношении с преступлением, дисциплинарным проступком.

В литературе высказаны различные мнения относительно социально-правовой сущности административного правонарушения: а) последние являются общественно опасными, но по своему характеру менее общественно опасны, чем преступления; б) вредными для общества, но не общественно опасными; в) одни административные правонарушения общественно опасны, другие являются вредными, но не общественно опасными.

Основы законодательства СССР и союзных республик, а вслед за ними Кодекс РСФСР, Кодекс РФ об административных правонарушениях не содержат указания на общественную опасность. Следовательно, с формальной точки зрения административные правонарушения являются противоправными, не имеющими общественной опасности.

По существу, административные правонарушения, как и преступления, являются общественно опасными, различаясь лишь по степени такой опасности.

Во-первых, оба этих вида правонарушений часто имеют общий объект посягательства; во-вторых, общественная опасность определяется не характером единичного правонарушения, а их распространенностью, "массовидностью", в-третьих, общественная опасность проявляется в самой их противоправности; в-четвертых, общественная опасность выражается во вредности правонарушений. Поэтому противопоставление общественной опасности и вредности является необоснованным. В УК РФ общественная опасность обоснованно сводится к причинению вреда и созданию угрозы его причинения личности, обществу или государству (см. ст. 14). В-пятых, постоянно идет процесс декриминализации и криминализации одних и тех же по своему характеру правонарушений, что подтверждает принципиальную социальную однородность соответствующих правонарушений; в-шестых, если административные правонарушения не общественно опасны, то обоснованна ли государственная репрессия за их совершение; в-седьмых, за некоторые административные правонарушения предусмотрены более суровые меры ответственности, чем за многие преступления; в-восьмых, степень общественной опасности лежит в основе разграничения преступлений и административных правонарушений вообще (внешне сходных), частично совпадающих преступлений и административных правонарушений в особенности.

Особый вопрос — о юридических критериях отграничения внешне сходных преступлений и административных правонарушений.

Такие юридические критерии содержатся в уголовном и административном законодательстве и могут относиться к объекту, объективной стороне, субъекту и Субъективной стороне составов соответствующих правонарушений. Например, закон определяет, что субъектом определенных преступлений признается лицо, достигшее 14-летнего возраста, административного правонарушения — только лица, достигшие 16-летнего возраста; нарушение правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшие причинение легкого вреда здоровью потерпевшего —

административное правонарушение, а те же действия, повлекшие причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью человека — преступление. Поэтому для определения характера правонарушения, его юридической природы необходим тщательный сравнительный анализ положений законодательства, устанавливающего ответственность за их совершение.

Административное правонарушение отличается от дисциплинарного проступка тем, что последний, по общему правилу, опосредуется трудовыми, служебными отношениями. Нередко нарушение трудовых, служебных обязанностей одновременно признается административным правонарушением. Подобные правонарушения получили в литературе название "административно-дисциплинарные правонарушения (проступки)". Их субъектами являются не граждане, а лица, на которых возложено выполнение определенных трудовых, служебных функций.

В законодательстве и литературе нередко говорится о нарушении налогового, экологического и другого законодательства и адекватных им правонарушениях — налоговых, экологических и т. п. как основаниях ответственности (например, экологической и т. д.). Однако в подобных случаях допускаются существенные неточности. Прежде всего, когда речь идет о нарушении того или иного законодательства, то имеется в виду нарушение его *только определенных норм*, регулирующих либо однородные отношения, либо в специфической сфере. Понятие "нарушение" употребляется как *родовое*, охватывающее правонарушения, являющиеся основанием различных видов юридической ответственности — уголовной, административной, гражданско-правовой, дисциплинарной. Следовательно, по юридической природе нарушения законодательства могут быть соответственно преступными, административными и другими. А это означает, что с юридической точки зрения некорректно выделять экологическую, налоговую и т. д. ответственность.

§ 4. Освобождение от административной ответственности

Основания освобождения от административной ответственности, предусмотренные КоАП РФ, можно подразделить на: а) общие и б) специальные, связанные с возрастом физического лица либо его определенным поведением.

Общим основанием является малозначительность совершенного административного правонарушения. Согласно ст. 2.8 КоАП РФ судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решать дело, могут освободить лицо, совершившее такое правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием. В Кодексе не указаны критерии малозначительности, хотя очевидно, что характер правонарушения определяется с учетом всех фактических обстоятельств его совершения.

Условиями освобождения от административной ответственности по этой статье являются: а) наличие в действиях (бездействии) нарушителя состава административного правонарушения; б) его малозначительный характер; в) принятие решения об освобождении от административной ответственности судьей, органом, должностным лицом, уполномоченным решать дело об административном правонарушении. Объявленное при этом замечание не является мерой административного принуждения, влекущей за собой какие-либо юридические последствия.

К специальным основаниям относится прежде всего возраст лица, совершившего административное правонарушение. Физическое лицо в возрасте от 16 до 18 лет может быть освобождено от административной ответственности с учетом: а) его возраста; б) конкретных обстоятельств совершения административного правонарушения; в) данных о лице, совершившем правонарушение.

Решение об освобождении может быть принято комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав с применением к правонарушителю меры

воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних.

Другие специальные основания освобождения от административной ответственности предусмотрены за правонарушения, связанные с незаконным оборотом и потреблением наркотических средств или психотропных веществ.

Лицо освобождается от административной ответственности, если оно, во-первых, добровольно сдало указанные средства, а также их аналоги; во-вторых, обратилось в лечебно-профилактическое учреждение для лечения в связи с потреблением таких средств без назначения врача; в-третьих, если лицо, признанное больным наркоманией, согласилось на направление его на медицинское и социальное восстановление в лечебно-профилактическое учреждение.

Вопрос об административной ответственности иностранного гражданина, пользующегося иммунитетом от административной юрисдикции РФ, совершившего на территории РФ административное правонарушение, разрешается в соответствии с нормами Международного права.

Основания освобождения от административной ответственности необходимо отличать от обстоятельств, исключающих неправомерность деяния. К ним относится, в частности, крайняя необходимость. Согласно ст. 2.7 КоАП РФ не является административным правонарушением причинение лицом вреда охраняемым законом интересам в состоянии крайней необходимости, то есть для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред.

§ 5. Ограничение административной ответственности

Оно может выражаться в ограничении применения к тем или иным субъектам административных правонарушений взысканий либо оснований для их применения.

В первом случае лицо признается субъектом данного административного правонарушения, но к нему не может быть применено любое взыскание из предусмотренных за данное правонарушение. Так, административный арест не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет, к лицам, не достигшим 18 лет, к инвалидам I, II групп. Лишение права охоты не может применяться к лицам, для которых охота является основным источником существования. Имеются и другие ограничения в применении конфискации, возмездного изъятия предметов, являющихся орудием совершения или непосредственным объектом правонарушения, лишения специальных прав (ст. 3.6, 3.7, 3.8).

Как отмечено КоАП РФ, военнослужащие и признанные на военные сборы граждане несут административную ответственность за административные правонарушения в соответствии с дисциплинарными уставами. Сотрудники органов внутренних дел, федеральных органов налоговой полиции и таможенных органов несут административную ответственность за административные правонарушения в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы в указанных органах. За определенные правонарушения (правил дорожного движения, таможенных правил, пограничного режима и др.) лица, на которых распространяется действие уставов или специальных положений о дисциплине, несут административную ответственность на общих основаниях. Однако к ним не могут быть применены административные взыскания в виде административного ареста, а к военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, также в виде административного штрафа.

Другие лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов или специальных положений о дисциплине, в случаях, предусмотренных этими актами, несут

за совершение административных правонарушений при исполнении служебных обязанностей дисциплинарную ответственность, а в остальных — административную ответственность на общих основаниях.

§ 6. Понятие и виды административных наказаний

Административное наказание — установленная государством мера ответственности за совершение административного правонарушения. Применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Оно не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

Административные наказания выполняют в известной мере функцию предупреждения преступлений.

Административные наказания имеют сходство и различие с мерами административного пресечения. Их объединяет часто общность оснований применения (административное правонарушение), а также их целевое назначение — предупреждение правонарушений.

Однако меры административного пресечения не являются мерами административной ответственности. Они направлены на прекращение правонарушения и привлечение нарушителя к ответственности в соответствии с характером совершенного им правонарушения. Меры пресечения могут предшествовать применению административных наказаний и не влияют на их выбор органом, судьей, должностным лицом, решающим дело. При наличии обстоятельств, указанных в законе, меры административного пресечения могут предшествовать применению уголовно-процессуальных мер, если в действиях (бездействии) будут установлены признаки преступления.

Административные наказания выражаются, как правило, либо в моральном, либо в материальном воздействии на правонарушителя. Некоторые административные взыскания сочетают в себе одновременно и моральное осуждение, и материальное воздействие, и временное ограничение прав нарушителя (например, административный арест, лишение специальных прав и др.).

Административные наказания образуют стройную систему, определяемую общностью природы, оснований и целей их применения, возможностью их взаимозаменяемости.

Основными видами административных наказаний являются:

- а) предупреждение;
- б) административный штраф;
- в) возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- г) конфискация орудия совершения или административного правонарушения;
- д) лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- е) административный арест;
- ж) административное выдворение из пределов РФ иностранного гражданина и лица без гражданства;
- з) дисквалификация.

В отношении юридических лиц могут применяться предупреждение, административный штраф, возмездное изъятие и конфискация.

Административные наказания, кроме предупреждения, административного штрафа, устанавливаются только КоАП РФ.

КоАП РФ подразделяет административные наказания на основные и

дополнительные.

В качестве только основных административных взысканий устанавливаться и применяться могут лишь предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, административный арест и дисквалификация, а все другие могут устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного наказания: возмездное изъятие, конфискация, административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства.

Предупреждение — мера административного наказания. Она выражается в официальном порицании физического или юридического лица; выносится в письменной форме. Устное предупреждение не является административным наказанием. Предупреждение как наказание влечет за собой те же юридические последствия, как и все другие основные административные наказания, в частности, оно может иметь значение для определения правонарушения повторным, влекущим соответствующие последствия.

Следует также учитывать, что в форме предупреждения могут устанавливаться меры административного пресечения. В каких случаях оно является административным наказанием, устанавливается КоАП РФ, законами субъектов РФ, предусматривающими административную ответственность за те или иные правонарушения.

Административный штраф — денежное взыскание. Он может выражаться в величине, кратной: а) минимальному размеру оплаты труда; б) стоимости предмета административного правонарушения; в) сумме неуплаченных налогов, сборов либо сумме незаконной валютной операции. Указанные величины денежных взысканий определяются на момент окончания или пресечения административного правонарушения.

Определены минимальный и максимальный размеры административного штрафа. Он не может быть менее одной десятой минимального размера оплаты труда.

Размер административного штрафа, налагаемого на граждан и исчисляемого исходя из минимального размера оплаты труда, не может превышать двадцать пять, на должностных лиц — пятьдесят, на юридических лиц — одну тысячу минимальных размеров оплаты труда.

КоАП РФ за определенные правонарушения предусматривает возможность установления более высоких размеров административного штрафа, но которые однако не могут превышать для должностных лиц двести, а для юридических — пять тысяч минимальных размеров оплаты труда. Они могут быть установлены за нарушение законодательства РФ о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, об исключительной экономической зоне РФ, антимонопольного, таможенного, валютного законодательства РФ, а также законодательства РФ о естественных монополиях, рекламе, об охране природной окружающей среды, о государственном регулировании производства и обороте этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Размер административного штрафа, исчисляемый исходя из стоимости предмета, а также из суммы неуплаченных налогов, сборов, не может превышать трехкратного размера стоимости предмета, суммы неуплаченных налогов, сборов.

Возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения состоит в их принудительном изъятии и последующей реализации с передачей бывшему собственнику вырученной суммы за вычетом расходов на реализацию изъятого предмета.

КоАП РФ установил возмездное изъятие в качестве единственного, то есть безальтернативного другим дополнительным, наказания за нарушение правил: хранения, ношения или уничтожения оружия и боеприпасов; коллекционирования или экспонирования оружия и патронов к нему (ст. 20.8); перевозки, транспортирования оружия и патронов к нему; использования оружия и патронов к нему (ст. 20.12). В этих случаях применение возмездного изъятия не является обязательным, а правом субъекта, рассматривающим дело о соответствующем административном правонарушении. КоАП РФ пока не предусмотрел случаи применения данной меры в качестве основного наказания.

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения состоит в принудительном безвозмездном обращении в федеральную собственность или в собственность субъекта РФ не изъятых из оборота вещей.

Конфискация предусмотрена за многие административные правонарушения, причем в качестве меры, которая может: а) применяться в качестве меры дополнительного наказания по усмотрению субъекта, рассматривающего дело о соответствующем административном правонарушении; б) подлежит обязательному применению (ст. 13.10; 13.15; 14.10; 14.16 и др.); в) в качестве основного административного наказания, альтернативного административному штрафу и конфискации как дополнительного наказания. Например, недекларирование либо недостоверное декларирование товаров и (или) транспортных средств, подлежащих декларированию, за исключением случаев, предусмотренных статьей 16.2 Кодекса, влечет наложение административного штрафа на граждан, должностных лиц и юридических лиц в размере от одной второй до двухкратной стоимости товаров и (или) транспортных средств, явившихся предметами административного правонарушения, с их конфискацией или без таковой, либо

конфискацию предметов административного правонарушения (ст. 16.1, 16.2).

Не является конфискацией изъятие из незаконного владения лица, совершившего административное правонарушение, орудия совершения или предмета административного правонарушения: подлежащих в соответствии с федеральным законом возвращению их законному собственнику; изъятые из оборота либо находившихся в противоправном владении лица, совершившего административное правонарушение; по иным причинам — и на этом основании подлежащих обращению в собственность государства или уничтожению.

Следует иметь в виду, что конфискуются именно орудие совершения и предмет административного правонарушения, а не имущество вообще, что отличает эту административную меру от меры уголовного наказания.

Возмездное изъятие, конфискация охотничьего оружия, боеприпасов и других дозволенных орудий и средств охоты и рыболовства не могут применяться к лицам, для которых охота и рыболовство являются основным законным источником средств к существованию.

КоАП РФ, в отличие от КоАП РСФСР, не предусматривает возможность применения данных мер в качестве альтернативных, то есть взаимозаменяемых, дополнительных административных наказаний.

Лишение *специального права*, ранее предоставленного физическому лицу, применяется за совершение административного правонарушения. Данная мера устанавливается за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями особенной части КоАП РФ. Срок лишения таких прав не может быть менее одного месяца и более двух лет. Сроки лишения специальных прав предусматриваются статьями Особенной части, устанавливающими ответственность за соответствующие конкретные правонарушения (см. ст. 11.5; 11.9; 11.17; 12.8; 12.9; 12.15; 12.26; 12.27).

Лишение специального права в виде: а) права управления транспортным средством не может применяться к лицу, которое пользуется транспортным средством в связи с инвалидностью, за исключением случаев управления транспортным средством в состоянии опьянения, уклонения от прохождения в установленном порядке медицинского освидетельствования на состояние опьянения а также оставления указанным лицом в нарушение установленных правил места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он является; б) право охоты не может применяться к лицам, для которых охота является основным законным источником средств к существованию.

Административный арест устанавливается и принимается в исключительных случаях. Он заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества. По общему правилу, устанавливается на срок до 15 суток, а до 30 суток — лишь за нарушение требований режима в зоне проведения контртеррористической операции. Не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющих детей в возрасте до 14 лет, лицам, не достигшим возраста восемнадцати лет, к инвалидам I и II групп.

Административный арест предусматривается в основном за правонарушения против порядка управления, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность. В соответствии с КоАП РФ он может применяться за неповиновение законному распоряжению сотрудника милиции, военнослужащего либо сотрудника органов уголовно-исполнительной системы (ст. 19.3); невыполнение лицом, освобожденным из мест отбывания лишения свободы, обязанностей, связанных с соблюдением ограничений, установленных в отношении него судом в соответствии с федеральным законом (ст. 19.24); мелкое хулиганство (ст. 20.1); демонстрирование фашистской атрибутики или символики (ст. 20.3); блокирование транспортных коммуникаций (ст. 20.18); появление в общественных местах в состоянии опьянения (ст. 20.21); самовольное оставление места отбывания административного ареста (ст. 20.25),

Административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица

без гражданства заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных лиц через Государственную границу РФ за пределы РФ, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ — контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из РФ. Выдворение за пределы РФ как мера административного наказания устанавливается в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства и назначается судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в РФ — соответствующим должностным лицом. Строго говоря, выдворение является мерой административного принуждения, близкой по своей природе к мерам административного пресечения, но не административным наказаниям. Ибо данная мера не влечет за собой всех правовых последствий, вызываемых применением административных взысканий. Ее применение регламентируется не общими, а специальными нормативными правовыми актами.

Дисквалификация заключается в лишении физического лица права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также управлять юридическим лицом в других случаях, предусмотренных законодательством РФ. Данная мера может быть применена к лицам, осуществляемым организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица, к членам совета директоров, а также к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в том числе к арбитражным управляющим.

Дисквалификация устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет. КоАП РФ дисквалификация предусмотрена за нарушение законодательства о труде от одного года до трех лет (ст. 5.27); ненадлежащее управление юридическим лицом — до трех лет (ст. 14.21); фиктивное или преднамеренное банкротство — до трех лет (ст. 14.12); неправомерные действия при банкротстве — до трех лет (ст. 14.14); нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц — до трех лет, если такое действие не содержит признаки уголовно наказуемого деяния (ст. 14.25).

Административные наказания в виде возмездного изъятия, конфискации, лишения специального права, административного выдворения, дисквалификации могут назначаться только судьей.

§ 7. Наложение административного наказания

Этому вопросу посвящена отдельная 4 глава КоАП РФ. Здесь определены важнейшие требования, подлежащие соблюдению при назначении административных наказаний, не касаясь, однако, производства по делам об административных правонарушениях.

Прежде всего сформулированы общие правила наложения наказаний за административные правонарушения, которыми обязаны руководствоваться судьи, органы, должностные лица при назначении наказаний за любое административное правонарушение. Общие правила призваны обеспечить законность и индивидуализацию назначения наказаний. Наказание назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за совершенное правонарушение, в соответствии с КоАП РФ.

Наказание может быть назначено лишь лицу, подлежащему административной ответственности и совершившему административное правонарушение. Ему возможно назначение наказания в пределах санкции, предусмотренной за данное правонарушение. Не допускается назначение наказания ниже низшего предела.

Наказания физическому лицу за административные правонарушения должны назначаться с учетом характера совершенного правонарушения, определяемого

объектом посягательства, его последствиями, распространенности данного вида правонарушений и состоянием борьбы с ним; личности виновного (его предшествующее поведение на работе и быту, умышленное или неосторожное нарушение и т. д.); имущественного положения с тем, чтобы при применении наказаний, влекущих неблагоприятные для нарушителя последствия (штраф, лишение специальных прав), не были ущемлены интересы малообеспеченной семьи и самого нарушителя.

При назначении административного наказания юридическому лицу должны учитываться характер совершенного им административного правонарушения, его имущественное и финансовое положение.

При назначении административного наказания подлежат учету обстоятельства как смягчающие, так и отягчающие административную ответственность.

В КоАП РФ даны перечни обстоятельств, смягчающих и отягчающих ответственность (ст. 4.2, 4.3).

Обстоятельствами, смягчающими административную ответственность, признаются: раскаяние лица, совершившего административное правонарушение; предотвращение им последствий правонарушения, добровольное возмещение ущерба или устранение причиненного вреда; совершение правонарушения: а) под влиянием сильного душевного волнения либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств; б) несовершеннолетним; в) беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка.

Обстоятельствами, отягчающими ответственность, являются: продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его; повторное в течение года совершение однородного правонарушения, за которое лицо уже подвергалось административному взысканию; вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения; совершение правонарушения: а) группой лиц; б) в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах; в) в состоянии опьянения. Судья, орган, должностное лицо, назначающее наказание, в зависимости от характера административного правонарушения может не признать данное обстоятельство отягчающим.

При этом перечень обстоятельств, смягчающих ответственность, является открытым в том смысле, что орган (должностное лицо), решающий дело, может признать смягчающими обстоятельства, не указанные в законодательстве.

Перечень обстоятельств, отягчающих ответственность, является исчерпывающим. Орган (должностное лицо), решающий дело, не может выйти за его пределы. Ему лишь предоставлено право не признать состояние опьянения обстоятельством, отягчающим ответственность. При этом учитывается характер совершенного правонарушения.

Однако данные обстоятельства не могут учитываться как отягчающие, если они предусмотрены в качестве квалифицирующего признака административного правонарушения соответствующими нормами об административной ответственности за его совершение.

Непременным условием законности привлечения к административной ответственности является строгое соблюдение правила, согласно которому за одно и то же административное правонарушение к лицу, совершившему его, может быть назначено одно основное либо основное и дополнительное наказания, предусмотренные за данное правонарушение. Никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение. Это правило не препятствует сочетанию мер административной, дисциплинарной, материальной ответственности, если они предусмотрены нормативно-правовыми актами.

Назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой оно было назначено.

При нескольких административных правонарушениях, совершенных одним и тем же лицом, наказание назначается за каждое правонарушение в отдельности. Из этого

правила есть существенное исключение. Если при этом дела одновременно рассматриваются одним и тем же органом, должностным лицом, наказание назначается в пределах только одной санкции.

В целях повышения эффективности административных наказаний законом установлены сравнительно небольшие сроки для их назначения.

Давность привлечения к административной ответственности определяется периодами времени, по истечении которых не может быть вынесено постановление по делу об административных правонарушениях. Их продолжительность установлена в зависимости, от особенностей характера административных правонарушений, наказаний за их совершение, способов определения начала течения сроков. Под этим углом зрения можно выделить общий и специальные сроки давности привлечения к административной ответственности. Общий срок установлен в два месяца. Он исчисляется со дня совершения административного правонарушения. По истечении этого срока постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено.

Специальные сроки более длительны по сравнению с общим и установлены прежде всего применительно к административным правонарушениям, имеющим особый характер, нередко сложный фактический состав, установление которого требует, в том числе, и значительного времени. Давность в один год установлена для привлечения к ответственности за нарушение законодательства РФ о внутренних морских водах, территориальном мореконтинентальном шельфе, об исключительной экономической зоне РФ, таможенного, антимонопольного, валютного законодательства РФ, законодательства РФ об охране окружающей природной среды, об использовании атомной энергии, о налогах и сборах, о защите прав потребителей, о рекламе.

При длящемся административном правонарушении вышеуказанные сроки начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения.

В случае отказа в возбуждении уголовного дела или прекращения уголовного дела, но при наличии в действиях лица признаков административного правонарушения, данные сроки начинают исчисляться со дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела или его прекращении.

Административное наказание в виде дисквалификации может быть назначено не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения, а при длящемся административном правонарушении — одного года со дня его обнаружения.

КоАП РФ предусмотрел возможность приостановления срока давности привлечения к административной ответственности в случае удовлетворения ходатайства привлекаемого к ответственности о рассмотрении дела по его месту жительства. Срок приостанавливается с момента удовлетворения ходатайства до момента поступления материалов дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дела по месту жительства, в отношении которого ведется производство по делу.

Вопрос о возмещении имущественного ущерба, причиненного административным правонарушением, решается судьей одновременно с назначением административного наказания (при отсутствии спора), а в остальных случаях — в порядке гражданского судопроизводства. Следовательно, возмещение имущественного ущерба в административном порядке не допускается;

Споры о возмещении морального вреда, причиненного административным правонарушением, рассматриваются судом в порядке гражданского судопроизводства.

§ 8. Административная ответственность юридического лица

Проблема административной ответственности организаций до принятия КоАП РФ не получила не только в законодательстве, но и в теории приемлемого разрешения.

В правовых актах термин "административная ответственность" организаций почти не применялся. Чаще говорилось об их ответственности в административном порядке,

но это не одно и то же. Лишь впервые в Земельном кодексе РСФСР, а затем в Законе РСФСР "Об административной ответственности предприятий, учреждений, организаций и объединений за административные правонарушения в области строительства"¹ прямо указывается на административную ответственность коллективных образований.

¹ ВВС РФ. 1993. № 2. Ст. 58.

В предшествующие годы коллективные субъекты административной ответственности, в том числе в виде штрафа, были известны административному праву. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 21 июля 1961 г. "О дальнейшем ограничении штрафов, налагаемых в административном порядке" было отменено наложение штрафов в административном порядке на предприятия, учреждения и организации и установлено их наложение на должностных лиц. Таким образом усиливалась личная ответственность должностных лиц за укрепление правопорядка на порученных им участках работы и устранялось ее обезличенное возложение на предприятия, учреждения и организации. Практика была такова, что ответственностью последних покрывалась безответственность других, конкретных виновников, штрафы не затрагивали материального положения ни их, ни членов трудовых коллективов.

Однако, во-первых, к юридическим лицам продолжали применяться административные штрафы за отдельные правонарушения (за уклонение от участия в дорожном строительстве); во-вторых, их административная ответственность не сводится только к штрафу. И упомянутый Указ в этом смысле не служил основанием для того, чтобы не признавать юридическое лицо субъектами административной ответственности.

Переход к рыночным отношениям, появление хозяйствующих субъектов различных организационно-правовых форм закономерно возродили административную ответственность юридических лиц в виде штрафа. Это отчасти объясняется тем, что новые условия позволяют усилить влияние административного штрафа на укрепление законности в деятельности юридических лиц, ибо его крупные размеры призваны ощутимо отражаться на их имущественном положении. В ряде случаев узаконивали возможность сочетания административной ответственности юридических и должностных лиц.

Тем не менее законодательство об административной ответственности юридических лиц не представляло собой систему, сложившуюся на основе четкой концепции законодателя. Действовали пока отдельные акты либо их нормы, содержащиеся в разных законах.

Но субъектами многих видов административных правонарушений признавались уже только юридические лица, исключая их должностных лиц, например, загрязнения земель химическими и радиоактивными веществами и других нарушений земельного законодательства, правонарушений в области строительства.

И все же юридические лица признавались субъектами нарушений, влекущих административную ответственность, в основном земельного, налогового законодательства, законодательства об охране окружающей среды, правонарушений в области строительства. Виды правонарушений, а иногда их понятие, конкретизировались в законодательстве, устанавливающим за них административную ответственность. Так, под правонарушением в области строительства понималось несоблюдение обязательных требований государственных стандартов, технических условий, строительных норм и правил, проектов, других нормативных актов в области строительства, влекущее снижение и потерю прочности, устойчивости, надежности зданий, строений, сооружений, их частей и т. д.

Основной мерой административной ответственности юридических лиц являлся штраф. Предусматривались также другие меры ответственности. Так, за правонарушения в области строительства, кроме штрафа, возможно было приостановление действия лицензии на осуществление строительной деятельности сроком до трех месяцев.

Федеральным законом, комплексно регламентирующим административную

ответственность юридических лиц в современных условиях, является КоАП РФ, распространяющийся, как уже отмечено, и на физических лиц. Применительно к юридическим лицам его нормы можно подразделить на две группы: а) нормы, имеющие общее значение для физических и юридических лиц; б) нормы, относящиеся только к юридическим лицам как субъектам административных правонарушений. Это, например, касается вины юридического лица, системы мер административного наказания, которые могут быть назначены юридическому лицу, ответственности юридических лиц в случаях их реорганизации и т. д.

Юридические лица подлежат административной ответственности за административные правонарушения в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ или законами субъектов РФ. В их числе имеются административные правонарушения, субъектами которых могут быть: а) граждане, должностные лица, юридические лица; б) граждане; в) граждане и должностные лица;

г) должностные лица; д) граждане и юридические лица; е) должностные лица и юридические лица; ж) юридические лица.

Относительно норм, содержащихся в КоАП РФ, установлены правила: если в его статьях, за исключением статей, входящих в Особенную часть, не указано, что установленные ими нормы приг. меняются только к физическому лицу или только к юридическому лицу, данные нормы в равной мере действуют в отношении и физического, и юридического лица, за исключением случаев, если по смыслу данные нормы относятся и могут быть применимы только к физическому лицу.

При реорганизации юридических лиц административная ответственность устанавливается в зависимости от ее организационных форм и связанным с этим правопреемством.

При реорганизации:

а) в форме слияния нескольких юридических лиц к административной ответственности привлекается вновь возникшее юридическое лицо;

б) при присоединении юридического лица к другому юридическому лицу к административной ответственности — присоединившееся юридическое лицо;

в) при разделении юридического лица или при выделении из его состава одного или нескольких юридических лиц к административной ответственности привлекается то юридическое лицо, к которому согласно разделительному балансу перешли права и обязанности по заключенным сделкам или имуществу, в связи с которыми было совершено административное правонарушение;

г) при преобразовании юридического лица к административной ответственности привлекается вновь возникшее юридическое лицо.

При реорганизации юридических лиц административная ответственность наступает независимо от того, было ли известно привлекаемому к ответственности юридическому лицу о факте административного правонарушения до завершения реорганизации.

Административные наказания в виде административного штрафа, возмездного изъятия, конфискации, назначенные юридическому лицу до завершения его реорганизации, применяются с учетом изложенных выше положений о формах реорганизации.

Глава 14

ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Административное право выполняет различные функции в установлении и реализации дисциплинарной ответственности. Оно определяет круг субъектов и полномочия органов управления (должностных лиц) в осуществлении дисциплинарной власти. Применительно к установлению дисциплинарной ответственности ряда категорий государственных служащих, военнослужащих и приравненных к ним в дисциплинарном

отношении лиц функции административного права более обширны. Его нормами определяются основания дисциплинарной ответственности, ее меры и порядок их применения.

В отношении большинства работников дисциплинарная ответственность регламентируется комплексом норм трудового и административного права.

Дисциплинарная ответственность некоторых категорий лиц полностью опосредуется административным правом, например, военнослужащих и др.

Это объясняется необходимостью наряду с общими началами учитывать особые требования дисциплины в отношении определенных категорий лиц и установления специфики их дисциплинарной ответственности.

В общем дисциплинарная ответственность характеризуется тем, что: а) ее основанием является дисциплинарный проступок;

б) за такой проступок предусмотрены дисциплинарные взыскания;

в) взыскания применяются в порядке подчиненности уполномоченными органами (должностными лицами); г) пределы дисциплинарной власти этих органов (должностных лиц) определяются правом.

Дисциплинарный проступок образует противоправное, виновное нарушение дисциплины, не влекущее уголовной ответственности. По нормам трудового права под нарушением дисциплины понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей (ст. 192 Трудового кодекса РФ). Субъектами таких проступков является основная масса работников. Но не все. Обязанности определенных категорий государственных служащих, реализующих свои властные полномочия вне рамок трудовых отношений, военнослужащих определяются законами, указами Президента РФ, утвержденными полномочными органами уставами, положениями.

Содержание таких обязанностей закрепляется в большинстве случаев нормами административного права, а их неисполнение или ненадлежащее исполнение является нарушением дисциплины, образующим дисциплинарный проступок, но часто дисциплинарный проступок трактуется шире.

Так, по Закону об основах государственной службы РФ государственные служащие подлежат ответственности за должностной проступок, под которым понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него обязанностей. Вместе с тем предусматривается возможность увольнения государственного служащего за несоблюдение установленных ограничений, связанных с государственной службой.

Нередко основанием дисциплинарной ответственности признается нарушение служебной дисциплины, объем и содержание которой определяется различным способом. Например, служебная дисциплина в органах налоговой полиции означает соблюдение сотрудниками налоговой полиции установленных законодательством РФ, присягой, контрактом о службе, а также приказами директора Федеральной службы налоговой полиции и прямых начальников порядка и правил при исполнении возложенных на сотрудников обязанностей и осуществлении имеющихся у них полномочий.

В понятие дисциплинарного проступка военнослужащего включается, в частности, нарушение норм морали и военной чести.

Основные виды дисциплинарных взысканий, которые могут применяться за нарушение трудовой дисциплины, закреплены в ст. 192 Трудового кодекса, содержащей оговорку, что федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине могут быть предусмотрены для отдельных категорий работников также и другие дисциплинарные взыскания.

Так, взысканиями, которые могут быть применены к федеральным государственным служащим, являются замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение с государственной службы.

Предусмотрены специфические и относительно многочисленные дисциплинарные взыскания, которые могут применяться к военнослужащим, сотрудникам органов внутренних дел и другим категориям лиц, за совершенные ими дисциплинарные проступки.

Дисциплинарные взыскания налагаются уполномоченными органами (должностными лицами) на подчиненных им в той или иной форме нарушителей. Объем их дисциплинарной власти регламентируется административным правом.

Известны также случаи, когда проступок признается дисциплинарным, хотя лицо, его совершившее, не связано с тем или иным коллективом, трудовыми, служебными отношениями. К ним относятся учащиеся учебных заведений, лица, проживающие в общежитиях. Администрация соответствующих учреждений вправе налагать дисциплинарные взыскания на лиц, виновных в нарушении установленных для них правил и обязанностей.

Дисциплинарная ответственность указанных субъектов всецело регламентируется административным правом.

Глава 15

МАТЕРИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Установление и реализация мер материальной ответственности не составляет специальной функции административного права.

Тем не менее, административное право, хотя и своеобразным образом, но проявляет себя и в этой области.

Прежде всего не только с помощью норм трудового права (хотя им принадлежит приоритет в данной области), но и административного права определяются полномочия работодателя, связанные с возмещением материального ущерба в административном порядке. По распоряжению работодателя производится взыскание с виновного работника суммы причиненного ущерба, не превышающей среднего месячного заработка. Распоряжение может быть сделано не позднее одного месяца со дня окончательного установления работодателем размера причиненного работником ущерба.

По истечении месячного срока или при несогласии работника добровольно возместить причиненный работодателю ущерб, если его сумма превышает средний месячный заработок работника, взыскание осуществляется в судебном порядке.

Законодательством предусматриваются также случаи, когда материальная ответственность устанавливается именно в контексте административного права.

Материальная ответственность военнослужащих, в частности по административному праву, установлена Федеральным законом от 12 июля 1999 г. "О материальной ответственности военнослужащих", согласно которому военнослужащие несут материальную ответственность только за реальный ущерб, причиненный по их вине имуществу, закрепленному за воинскими частями, и лишь при исполнении обязанностей военной службы.

Причинение ущерба имуществу воинской части не при исполнении обязанностей военной службы влечет их ответственность в соответствии с гражданским законодательством РФ. Не допускается привлечение военнослужащих к материальной ответственности за ущерб, причиненный вследствие исполнения приказа командира (начальника), а также в результате правомерных действий, оправданного служебного риска, действия непреодолимой силы.

Размер материального ущерба, взыскиваемого в административном порядке, не может превышать одного оклада месячного денежного содержания и одной месячной надбавки за выслугу лет.

Ответственность выражается в ежемесячном денежном удержании для возмещения ущерба в размере 20% месячного денежного довольствия на основании приказа

командира (начальника). Взыскание не может быть обращено на иное имущество военнослужащих, в том числе на уже полученные денежные средства.

Приказ командира (начальника) может быть издан при соблюдении следующих условий.

При обнаружении ущерба для установления его причин, размеров и виновных лиц командир (начальник) воинской части обязан назначить административное расследование, которое должно быть закончено в месячный срок со дня обнаружения ущерба. Такое расследование может не проводиться только в том случае, если причины ущерба, его размер и виновные лица установлены судом либо в результате ревизии, проверки, дознания или следствия.

Приказ командира (начальника) воинской части должен быть издан в двухнедельный срок со дня окончания административного расследования либо решения суда или материалов ревизии, проверки, дознания или следствия, объявлен военнослужащему под роспись и обращен к исполнению по истечении семи дней после объявления его военнослужащему.

Имущественная ответственность сотрудников органов внутренних дел, налоговой полиции и некоторых иных категорий служащих может предусматриваться контрактами о службе.

При увольнении из органов внутренних дел, налоговой полиции по основаниям, установленным в нормативно-правовых актах (например, за грубое нарушение дисциплины, за совершение проступков, несовместимых со служебным статусом и др.), с сотрудника подлежит взысканию в бесспорном порядке стоимость выданной ему форменной одежды с учетом степени ее износа.

Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. № 180-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в законодательные акты РФ о возмещении работодателями вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанными с исполнением ими трудовых обязанностей" допускается возможность досудебного рассмотрения дел о возмещении вреда. Такие дела отнесены к ведению Государственной инспекции труда при Министерстве труда РФ и государственных инспекций труда в субъектах РФ. Их решения о выплате сумм возмещения вреда являются для работодателя обязательными для исполнения. Несогласие работодателя с их решениями не может быть основанием для невыплаты суммы возмещения вреда.

Досудебный порядок рассмотрения таких дел не является предварительным условием обращения в суд. Заинтересованные лица при несогласии с решением работодателя вправе обратиться с заявлением непосредственно в суд.

Отдельным органам исполнительной власти (должностным лицам) предоставляется законодательством право применения санкций имущественного характера. Так, Главный государственный санитарный врач РФ и его заместители могут обязать предприятия и организации, допустившие загрязнение окружающей среды, выпуск или реализацию продукции, употребление которой привело к массовым заболеваниям и отравлениям:

а) уплатить штраф в доход местного бюджета;

б) возместить дополнительные расходы лечебных учреждений на оказание помощи больным, проведение гигиенических и противоэпидемических мероприятий.

РАЗДЕЛ V АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО

Глава 16 АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

§ 1. Административный процесс: сущность, виды

Процесс — совокупность последовательных действий, совершаемых для достижения определенного результата; порядок осуществления какой-либо деятельности. В таком понимании говорят, например, о законодательном, бюджетном, землеустроительном процессе и т. п.

Государственно-управленческая деятельность имеет *процессуальную форму*.

С юридических позиций процесс есть реализация норм материального права. Деятельность по реализации материальных административно-правовых норм можно рассматривать в качестве *административного процесса*. Он предназначен для того, чтобы обеспечить применение указанных правовых норм в сфере государственного управления в целях достижения юридических результатов (последствий), предполагаемых *диспозицией* нормы.

Данная функция составляет прерогативу субъектов исполнительной деятельности, осуществляемой в процессуальной форме. Именно в такой форме происходит юридически-властная реализация задач и функций исполнительной власти. Но процесс правоприменения не сводится лишь к обеспечению соблюдения соответствующих правил поведения (диспозиции). В равной мере на долю субъектов исполнительной власти приходится и реализация санкций материальных административно-правовых норм. Соответственно возможен двоякий подход к пониманию сущности и назначения административно-процессуальной деятельности, а именно: *право-применительный* и *правоохранительный*.

При характеристике административного процесса прежде всего необходимо учитывать общие качества, присущие этим двум направлениям его практического воплощения в повседневной государственно-управленческой деятельности. Эти качества, во-первых, находятся в прямой зависимости от основного признака процесса в его юридическом понимании и, во-вторых, органически связаны с определяющими свойствами деятельности' по практической реализации исполнительной власти. Последние находят свое выражение в юридической власти и односторонности волеизъявлений соответствующих субъектов исполнительной власти. Административно-процессуальная деятельность не может осуществляться вне влияния этих свойств, поскольку она фактически проявляется как один из элементов, характеризующих исполнительную власть в динамике (наряду с формами, методами ее осуществления и т. п.).

Есть еще одно важное обстоятельство, без учета которого нельзя понять сущность административного процесса и, соответственно, административно-процессуальной деятельности. Его суть заключается в том, что реально административно-правовые отношения всегда воспринимаются только как *процессуальные*. Это означает, что особенности данного вида правовых отношений получают свое выражение прежде всего и главным образом в процессуальной форме.

В целом проблема административного процесса до сих пор у нас полностью не решена как в теоретическом, так и в законодательном или ином юридическом варианте. Об этом, в частности, свидетельствует тот факт, что начиная с 60-х гг. ведется непрекращающаяся дискуссия по этому поводу. В результате сложились два подхода к ее решению, причем оба они имеют право на существование.

1. Административный процесс иногда рассматривается как *совокупность всех действий*, совершаемых исполнительными органами (должностными лицами) для реализации возложенных на них задач и функций. В таком понимании административный процесс трактуется в качестве самой государственно-управленческой деятельности во всем

многообразии ее практических проявлений. С фактической стороны, действительно, отождествление деятельности по управлению с процессуальной деятельностью оправданно. С чисто же юридической стороны дело обстоит иначе.

Действующее российское законодательство и подзаконные административно-правовые нормы не содержат доброкачественной юридической основы для того, чтобы можно было руководствоваться столь широким пониманием административного процесса. Речь может идти лишь о частичных вариантах регламентации тех или иных сторон повседневно осуществляемых управленческих действий, разнообразных по своему назначению, юридическому содержанию и последствиям. Существующий нормативно-правовой материал, позволяющий объединить любые управленческие действия под эгидой административного процесса, крайне разрознен; единые правила совершения таких действий в большинстве случаев отсутствуют, хотя значимость их бесспорна. Действительно, должны существовать общие правила, например, разработки административно-правовых актов, как нормативных, так и индивидуальных; единые правила совершения различного рода распорядительных действий по реализации запретов, разрешений, дозволений и прямых предписаний, контрольно-надзорных, разрешительных, регистрационных, координационных и прочих полномочий, реализуемых субъектами исполнительной власти. Конечно, такого рода правила существуют, но они формулируются применительно к конкретным управленческим действиям конкретных исполнительных органов (должностных лиц), причем далеко не во всех случаях. Содержатся они в разрозненных, несоординированных правовых актах различного назначения и различной юридической силы. Господствующим является ведомственный подход к формированию такого рода правил. Все это — свидетельство того, что административно-процессуальное законодательство в его совершенном и универсальном варианте пока еще отсутствует.

Практически речь идет о различного рода *административных процедурах* и соответствующих им *административно-процедурных правилах*. Создание на их основе свода (кодекса) — перспективная задача, прямо связанная с укреплением правовой базы государственно-управленческой деятельности, механизма реализации задач и функций исполнительной власти.

2. Существует и иная трактовка процесса вообще, административного — в частности. Она базируется на традиционно сложившихся взглядах на процессуальную деятельность в юридическом смысле как на чисто *юрисдикционную*. В данном случае за основу берется осуществление *правоохранительной* функции. Процесс при этом отождествляется с осуществлением правосудия по гражданским и уголовным делам, а в последнее время — и по административным делам. Именно в таком аспекте определяется функционально-компетенционное содержание судебной власти (ст. 118 Конституции РФ).

Однако юрисдикционную функцию, причем в значительном объеме, повседневно и на различных уровнях системы государственного управления осуществляют исполнительные органы (должностные лица) непосредственно, то есть во *внесудебном* порядке. Такого рода их действия выражают реализацию одного из составных элементов их административной право- и дееспособности. Это значит, что тем самым они осуществляют *административную юрисдикцию*. Такого рода юрисдикция, однако, не является главным и определяющим содержанием государственно-управленческой деятельности признаком, что характерно для функционирования судебных органов. В основе юрисдикционной деятельности лежит рассмотрение и разрешение спорных вопросов применения материальных правовых норм, правовая оценка поведения тех или иных лиц, применение в необходимых случаях при негативной оценке их поведения предусмотренных действующим законодательством мер государственного (юридического) принуждения. Так, в частности, и поступают судебные органы при рассмотрении правовых споров, давая тем самым основу для понимания реального юридического содержания юрисдикции и юрисдикционной деятельности.

Данные позиции в целом применимы и для характеристики юрисдикционной

деятельности исполнительных органов (должностных лиц). В рамках своей управленческой компетенции они вправе, а во многих случаях — обязаны рассматривать и разрешать *административно-правовые споры*, самостоятельно оценивать правомерность *поведения* участников управленческих общественных отношений, применять в необходимых случаях меры *административной ответственности*. Они совершают при этом действия, совпадающие по своему назначению и характеру с теми, которые осуществляются в рамках судебного процесса или судебной юрисдикции.

Таковы исходные позиции, необходимые для правильного понимания административного процесса в его наиболее распространенных вариантах. Основу для формирования его понятия как в *широком* (правоустановительном и правоприменительном), так и в *узком* (юрисдикционном) или собственном смысле, следовательно, составляет административно-процессуальная деятельность, которая понимается в двух вариантах:

- а) *административно-процедурном*;
- б) *административно-юрисдикционном*.

Конечно, оба варианта имеют некоторые сходные черты: преимущественно внесудебный порядок; индивидуальный, как правило, характер дел; их регламентация нередко в одном нормативно-правовом акте (например, установлен единый порядок рассмотрения заявлений, предложений и жалоб граждан, хотя административно-правовой спор налицо лишь в последнем случае) и т. п.

Более существенно разграничение между ними, проводимое по следующим основаниям.

Во-первых, либо исполнительный орган (должностное лицо) совершает действия, не связанные с необходимостью рассмотрения и разрешения административно-правового спора, либо его действия обязательно связываются с возникающей в сфере государственного управления спорной ситуацией. Нельзя относить к административно-процессуальной деятельности юрисдикционного характера любого рода правоохранительные действия исполнительных органов (должностных лиц), если их предмет не составляет конкретного административно-правового спора. Иначе говоря, юрисдикционная деятельность не тождественна правоохранительной. Последняя более широка по своему объему.

Например, при осуществлении контрольно-надзорных полномочий процессуальные действия налицо (выбор того или иного варианта проверочных действий, процедура их осуществления), однако административно-правовой спор при этом отсутствует. Он может возникнуть по результатам такого рода действий (например, при обжаловании примененных санкций). Значит, приведенный пример иллюстрирует административно-процессуальную деятельность неюрисдикционного характера. Налицо — административно-процедурная акция, равно как и в случаях совершения разрешительных, регистрационных, поощрительных, стимулирующих и иных управленческих действий. Аналогично может быть решен вопрос о соотношении рассмотрения заявлений граждан, которые, как правило, связаны с реализацией субъективных прав, и жалоб, в которых всегда инициируется конкретный административно-правовой спор.

Во-вторых, правовая оценка поведения участников управленческих общественных отношений осуществляется в рамках обоих вариантов административного процесса. Однако при осуществлении административно-юрисдикционной деятельности она обязательно предполагает таковую в отношении сторон возникшего спора, в то время как при административно-процедурной деятельности правовая оценка является условием удовлетворения соответствующих ходатайств (например, выдачи разрешения, лицензии и т. п.). Она может и отсутствовать, когда соответствующие процедуры ее не требуют (например при подготовке управленческого решения). Для юрисдикции же она обязательна.

В-третьих, в обоих вариантах фигурируют индивидуальные административные

дела, однако — различные по своему характеру. Такого рода дела в административных процедурах лишены спорного характера. Кроме того, в этих процедурах индивидуальные дела нередко вообще отсутствуют (например, в административном делопроизводстве, то есть в работе со служебной документацией).

В-четвертых, при осуществлении административной юрисдикции принуждение — возможный результат разрешения административно-правового спора. Свое выражение оно находит в применении к виновной стороне соответствующих мер административной или иной юридической ответственности. Административные процедуры лишены этого признака, так как они используются не для приведения в действие механизма ответственности, а как процессуальное средство реализации иных целей государственно-управленческой деятельности, включая и применение административно-принудительных средств, не носящих характера юридической ответственности (предупреждение и пресечение).

В-пятых, административно-процедурная деятельность, как правило, не отличается сложностью (например, для регистрации общественного объединения достаточно подачи заявления и учредительных документов), а потому и не требует детальной регламентации, что характерно для всех случаев, когда предметом процессуальной деятельности является административно-правовой спор.

С учетом изложенного к административно-процедурным делам можно отнести многие из тех, которых нередко относят к административному процессу, понимаемому в широком смысле, как-то: по изобретениям и открытиям, по патентам; по различным ходатайствам государственных и негосударственных формирований; по административному надзору; по применению административно-принудительных мер, лишенных характера юридической ответственности; по приему на работу (службу); по приватизации имущества; по поощрению и т. п. Часто порядок рассмотрения и разрешения такого рода дел, равно как и юрисдикционных, характеризуют единым термином — "производство". Тем не менее различия между двумя вариантами административно-процессуальной деятельности не следует игнорировать.

§ 2. Административная юрисдикция: основные черты, принципы, структура

Отправляясь от общей характеристики административно-процессуальной деятельности, можно выделить прежде всего основные черты, свойственные ее юрисдикционному пониманию как наиболее предпочтительному в юридическом смысле и наиболее подверженному правовому регулированию. При этом необходимо учитывать, что административно-юрисдикционная деятельность имеет определенные границы, не позволяющие полностью отождествить ее с любым вариантом государственно-управленческой деятельности вообще¹.

¹ Следует учитывать, что юрисдикция имеет несколько значений распространенным является ее понимание как *подведомственности*.

1. *Административный процесс* в юрисдикционном смысле своим источником имеет возникающие в сфере государственного управления специфические споры между сторонами регулируемых административно-правовыми нормами управленческих общественных отношений. Это — споры о *праве административном, или же административно-правовые споры*.

Юридическая природа такого рода правовых споров еще не исследована с достаточной полнотой. Однако есть все основания утверждать, что возникают они в связи со сложившимся у одной из сторон конкретного административно-правового отношения представлением о том, что ее права и законные интересы нарушаются, либо тем или иным образом ущемляются действиями второй стороны. С учетом особенностей административно-правовых отношений следует ориентироваться на то, что, как правило, административно-правовые споры возникают по инициативе управляемой стороны,

испытывающей на себе управляющее воздействие того или иного субъекта исполнительной власти и считающей это воздействие (например, правовой акт управления) дефектным. Споры такого рода могут возникать и по инициативе управляющей стороны (например, при возбуждении дела о привлечении гражданина к административной ответственности), а также между различными субъектами управления (например, между исполнительными органами одного или различного уровня). Наконец, административно-правовые споры могут иметь место в случаях, когда то или иное дело возникает по инициативе специальных правоохранительных органов (например, при опротестовании органами прокуратуры актов или действий исполнительных органов).

Следовательно, как правило, основаниями административно-правовых споров являются жалобы граждан и иных участников административно-правовых отношений, а также протесты прокуроров.

Развитие федеративных отношений привело к появлению нового вида споров административно-правового характера, сторонами которых могут быть органы исполнительной власти различных субъектов РФ. Так, для разрешения разногласий между такими органами, а также между ними и федеральными органами исполнительной власти Президент РФ может использовать согласительные процедуры, целью которых является достижение согласованного решения (ст. 85 Конституции РФ). Правительство РФ разрешает споры и разногласия между федеральными органами исполнительной власти и правительствами республик, администрацией иных субъектов Федерации, а также между министерствами, государственными комитетами РФ и т. п. Естественно, что бесспорная ситуация не влечет за собой юрисдикционное производство.

2. В основе административно-правовых споров, в процессе разрешения которых осуществляется правовая оценка поведения (действий) спорящих сторон, лежат *индивидуальные административные дела*. Рассмотрение не любых, а только спорных конкретных дел составляет содержание юрисдикционного административного процесса (например, рассмотрение дел об административных правонарушениях, жалоб граждан).

3. Разрешение административно-правовых споров предполагает установление определенного порядка, то есть правил, которыми следует руководствоваться при рассмотрении индивидуальных дел. Это означает необходимость особого правового регулирования административно-процессуальной деятельности юрисдикционного характера.

Само понятие административного процесса нельзя отождествлять с такого рода порядком, ибо "порядок" в данном случае создает правовую основу процесса как разновидности государственно-управленческой деятельности. Соответственно в механизме административно-правового регулирования выделяются устанавливающие и обеспечивающие такой порядок *административно-процессуальные нормы*. Например, они содержатся в КоАП. Назначение этих правовых норм заключается не только в определении юридических правил разрешения индивидуальных дел, но и самого характера таковых. Это означает, что административно-процессуальные нормы устанавливают границы юрисдикционной деятельности: не любое индивидуальное дело, возникающее в сфере государственного управления, составляет ее предмет, а лишь те, на которые распространяется действие установленного этими нормами порядка. Многие индивидуальные дела носят соответственно не юрисдикционный, а процедурный характер. Последние, как уже отмечалось, нередко вообще не урегулированы правом с достаточной полнотой. Кроме того, они не содержат в себе элементы спорного правового характера.

4. Правовое регулирование юрисдикционной административно-процессуальной деятельности придает ей юридический характер и создает основу для возникновения в рамках административного процесса особого вида правовых отношений. Это — *административно-процессуальные* отношения горизонтального типа, то есть в их рамках обеспечивается одинаковый правовой уровень их участников. Но, как это характерно

вообще для административно-правовых отношений такого типа, равенство сторон имеет силу до определенного момента. Таковым является момент вынесения решения по данному спору или индивидуальному делу, что относится к прерогативе субъектов процессуальных отношений, в руках которых сосредоточены юридически-властные полномочия, необходимые для такого решения.

В юрисдикционных правоотношениях практически реализуются материальные нормы административно-процессуального права. При этом административная юрисдикция, находящая свое выражение в этих отношениях, прежде всего закрепляется в виде полномочий соответствующих исполнительных органов (должностных лиц) по разрешению административно-правовых споров.

5. Административная юрисдикция как процессуальная категория служит в конечном счете целям *правоохраны*, обеспечения стабильного правопорядка в сфере государственного управления. Своим основным назначением она, следовательно, имеет прежде всего правовую защиту административно-правовых отношений. Одновременно в рамках административно-юрисдикционной деятельности практически осуществляется защита и многих других правовых отношений (например, финансовых, трудовых, земельных, природоохранных и т. п.).

В то же время границы административно-процессуальной деятельности юрисдикционного характера определены таким образом, что в ее порядке происходит не только защита, но и реализация требований не только материальных административно-процессуальных норм, но и такого же рода правовых норм других отраслей российского права.

6. Административно-процессуальная деятельность юрисдикционного характера в соответствии с действующим законодательством РФ не является исключительной прерогативой исполнительных органов (должностных лиц). Конечно, она достаточно показательна именно для функционирования названных субъектов. Однако во многих случаях она может осуществляться не только во внесудебном (административном) порядке, но и в судебном, причем сфера административной юрисдикции, осуществляемой различными органами судебной власти, постоянно расширяется. Так, в соответствии с Конституцией РФ (ст. 125) и Федеральным законом РФ "О Конституционном Суде Российской Федерации" последний разрешает споры о компетенции между различными звеньями системы государственной власти, включая и органы исполнительной власти.

Необходимо учитывать также и то, что далеко не все субъекты исполнительной власти наделены всей полнотой полномочий административно-юрисдикционного характера. Как правило, это полномочия, связанные с реализацией дисциплинарной власти, с разрешением жалоб граждан. Полномочия же по разрешению индивидуальных дел об административных правонарушениях, по применению мер административной ответственности закрепляются не за всеми такими субъектами.

7. Административно-процессуальная деятельность базируется на определенных принципах, которые, во-первых, характерны для государственно-управленческой деятельности в целом, во-вторых, близки по своему характеру к принципам правосудия и, в-третьих, отражают специфику административной юрисдикции. К числу таких принципов относятся: законность, компетентность, процессуальное равенство сторон, охрана интересов государства и личности, достижение материальной истины, доступность, гласность, экономичность, состязательность.

Конечно, не каждый из них выражается столь отчетливо и всесторонне, как при осуществлении юрисдикции в рамках судебного процесса по гражданским и уголовным делам. Объясняется это тем, что административно-правовые споры, как правило, более просты по своему содержанию, а потому правовая оценка поведения сторон не требует той скрупулезности, каковая характерна для отправления правосудия. Даже при рассмотрении таких споров судами не всегда требуется соблюдение всех процессуальных атрибутов (например, при наложении административных взысканий). Оперативность в

решении индивидуальных административных дел в силу этого — одна из главных характеристик административной юрисдикции, что не исключает необходимости тщательного разбора дел, объективно нуждающихся в этом (например, при разрешении споров в Конституционном Суде РФ).

8. Административная юрисдикция имеет своим *юридическим результатом* соответствующее властное и одностороннее воздействие, находящее свое конечное выражение в решении вопроса либо о судьбе соответствующего индивидуального административно-правового акта, являющегося объектом спора, либо о правомерности или неправомерности поведения (действий) тех или иных лиц (организаций), либо, наконец, о необходимости применения соответствующих принудительных мер в интересах восстановления или защиты правопорядка в сфере государственного управления.

9. Административная юрисдикция нуждается в определенных формах своего практического выражения в зависимости от характера индивидуальных административных дел. Эта зависимость предопределяет выделение в рамках единого института административно-юрисдикционной деятельности определенных ее видов. Каждый из них отличается тем или иным своеобразием, конкретным назначением, организационно-правовыми формами, конкретными субъектами и т. п. На этой базе формируется понятие *административного производства*, под которым понимается *нормативно урегулированный вид деятельности полномочных субъектов по рассмотрению и разрешению индивидуальных административных дел*.

Совокупность административных производств — базовая характеристика административной юрисдикции. Различия между производствами проводятся как по субъекту осуществления юрисдикционных полномочий, так и по предмету (объекту). С учетом состояния действующего российского законодательства и административно-процессуальных норм можно выделить следующие виды административного производства:

- производство по делам об административных правонарушениях;
- дисциплинарное производство;
- производство по жалобам;
- согласительное производство.

В наибольшей степени урегулировано производство по делам об административных правонарушениях. В меньшей степени это относится к дисциплинарному производству, а также к производству по жалобам (как правило, действует устаревший нормативный материал). Согласительное производство — новое и пока еще не регламентированное явление административно-юрисдикционного характера.

10. Необходимо особо подчеркнуть, что многие из черт, присущих административной юрисдикции, в той или иной степени могут быть отнесены и к характеристике административно-процедурных действий. Главное заключается в учете специфики назначения юрисдикционных и чисто процедурных управленческих акций, что в ряде случаев игнорируется, а потому и приводит к их смешению. Так, без такого учета выделяются, например, производства по комплектованию личного состава исполнительных органов, приватизации имущества, по применению оружия, по изобретениям и открытиям и т. п. Однако поскольку названные виды производств рассматриваются в одном массиве, например, с производством по делам об административных правонарушениях, в котором элементы административно-правового спора налицо, о чем свидетельствует присущий ему элемент состязательности, создается впечатление об универсальном характере административного процесса, что не соответствует действительности. Не учитывается основное, а именно — *предмет производства*, который неодинаков для различных вариантов административно-процессуальной деятельности.

11. Административная юрисдикция зависит от особенностей *субъекта*, уполномоченного на ее осуществление. По этому критерию можно выделить такого рода

юрисдикцию, осуществляемую непосредственно *исполнительными органами* (должностными лицами), то есть в управленческом (внесудебном) порядке, и осуществляемую *судебными органами*.

В административном праве западных стран проблемы административно-процессуальной деятельности юрисдикционного характера, осуществляемой судебными органами, занимают приоритетное положение. Законодательство многих из этих стран широко ориентируется на специфический институт административно-юрисдикционной деятельности — *административную юстицию*. Она практически осуществляется либо общими, либо специальными административными судами (особое развитие этот вид юстиции получил во Франции и ФРГ). При этом под административной юстицией понимается особый процессуальный порядок разрешения административно-правовых споров между гражданами и органами государственного управления (должностными лицами).

В РФ пока еще система административной юстиции не оформилась, хотя ее определенные элементы всегда наблюдались, а в последнее время они получают заметное развитие. В числе подобных элементов: судебное разрешение жалоб на неправомерные действия исполнительных органов (должностных лиц); рассмотрение и разрешение судами индивидуальных дел об административных правонарушениях; разрешение споров между органами исполнительной власти различных уровней в судебных органах.

В перечисленных случаях субъектом административной юстиции являются органы, реализующие судебную власть посредством, в частности, административного судопроизводства (ст. 118 Конституции РФ). Из данного конституционного положения вытекает необходимость приведения в единую систему пока разрозненных административно-правовых норм процессуального характера, посвященных охране прав и законных интересов граждан, а также и иных участников административно-правовых отношений в рамках административного судопроизводства, осуществляемого как общими судами, так и Конституционным (ст. 125 Конституции РФ) и Высшим Арбитражным (ст. 127 Конституции РФ) Судами.

Таким образом, специального субъекта административной юстиции у нас пока нет. Налицо реализация функций юрисдикции по административным делам во внесудебном или судебном порядке. Вопросы, связанные с осуществлением административной юрисдикции в судебном порядке, имеют существенное значение в аспекте становления правового государства.

Поскольку не все виды юрисдикционных производств обеспечены качественными административно-правовыми нормами, ранее обозначенные черты административной юрисдикции целесообразно рассмотреть на примере наиболее юридически оформленного, каковым является производство по делам об административных правонарушениях.

Глава 17

ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

§ 1. Основы производства

Производство по делам об административных правонарушениях — это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность уполномоченных органов и должностных лиц по пресечению, объективному рассмотрению и законному назначению наказания лицу, совершившему административное правонарушение, а также его исполнению.

Административно-процессуальные нормы, регулирующие производство, содержатся в административно-процессуальном законодательстве, отнесенном к совместному ведению РФ и ее субъектов и являющемся составной частью законодательства об административных правонарушениях.

На производство в минимальной степени влияют региональные особенности. Поэтому

регулирующие его административно-правовые нормы сосредоточены главным образом в КоАП РФ. Уместно вспомнить, что КоАП РФ к ведению РФ отнес установление порядка производства, порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний и т.д. (см. § 2 главы 13).

КоАП РФ определил в основном систему субъектов производства, не исключает создание других в субъектах РФ, но не конкретизирует их формы.

Производство характеризуется множественностью и разнообразием осуществляющих его субъектов, которые могут быть классифицированы по различным критериям.

Выделяются в зависимости:

а) от компетенции, во-первых, субъекты, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях. По сути дела — это субъекты административной юрисдикции. В обобщенном виде к ним отнесены судьи, органы, должностные лица; во-вторых, субъекты, уполномоченные возбуждать такие дела. Среди субъектов данной группы имеются такие, которые в пределах своей компетенции могут и возбуждать, и рассматривать эти дела, а также субъекты, которые уполномочены рассматривать дела, но не вправе возбуждать их, и наоборот, вправе возбуждать дела, но не рассматривать их (прокурор и др.);

б) от федеративного устройства РФ — субъекты производства, во-первых, по делам, предусмотренным КоАП РФ. Это судьи (мировые судьи); комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; федеральные органы исполнительной власти, их учреждения, структурные подразделения и территориальные органы, а также иные государственные органы, уполномоченные на то исходя из задач и функций, возложенных на них законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ; во-вторых, субъекты, осуществляющие производство по делам, предусмотренным законами субъектов РФ. Это мировые судьи; комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; уполномоченные органы и учреждения органов исполнительной власти субъектов РФ; административные комиссии, иные коллегиальные органы, создаваемые в соответствии с законодательством субъектов РФ;

в) от способа разрешения дел — индивидуальные и коллегиальные субъекты;

г) от правового статуса — субъекты, относящиеся и не относящиеся к судебной системе. К первым принадлежат судьи судов общей юрисдикции, гарнизонных военных судов; арбитражных судов; мировые судьи; ко второй — все остальные субъекты.

От имени федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, структурных подразделений и территориальных органов дела могут рассматривать соответствующие руководители и их заместители, а также иные должностные лица, осуществляющие в соответствии с федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ надзорные или контрольные функции.

От имени уполномоченных органов и учреждений органов исполнительной власти субъектов РФ дела рассматривают уполномоченные должностные лица органов исполнительной власти субъектов РФ.

В КоАП РФ определены как дела, подведомственные указанным органам, так и должностные лица, уполномоченные их рассматривать. По общему правилу, должностные лица обладают полномочиями по рассмотрению подведомственных данному органу дел в полном объеме. Иногда их полномочия конкретизируются применительно к видам административных правонарушений в зависимости от должностного положения.

Судьи судов общей юрисдикции, помимо непосредственно подведомственных дел, рассматривают также дела о многих, но определенных в КоАП РФ административных правонарушениях, в случаях если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о соответствующем административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье.

Субъекты административной юрисдикции, независимо от их правового положения и подведомственных им дел об административных правонарушениях, должны руководствоваться тем, что задачами производства по этим делам являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого

дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (ст. 24.1 КоАП РФ).

Производство должно осуществляться с соблюдением вытекающих из законодательства принципов. Наиболее общими из них являются следующие.

Принцип равенства лиц, совершивших административные правонарушения, перед законом. Это означает, что физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. А юридические лица — независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также от других обстоятельств.

Особые условия применения мер обеспечения производства и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров и иных лиц), устанавливаются Конституцией РФ и федеральными законами.

Принцип презумпции невиновности означает, что лицо, в отношении которого ведется производство, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном КоАП РФ, и установлена вступившим в законную силу постановлением субъекта административной юрисдикции, рассмотревшим дело.

Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность. Неустранимые сомнения в виновности этого лица толкуются в его пользу.

Принцип родного языка. Производство ведется на русском языке — государственном языке РФ. Наряду с государственным языком РФ производство может вестись на государственном языке республики, на территории которой находится субъект административной юрисдикции, уполномоченный рассматривать дело. Лицам, участвующим в производстве, обеспечивается право выступать и давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы, приносить жалобы на родном языке либо на другом, свободно избранном указанными лицами языке общения, а также пользоваться услугами переводчика.

Принцип гласности рассмотрения дел. Его смысл в том, что дела подлежат открытому рассмотрению, за исключением случаев, если это может привести к разглашению государственной, военной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны, а равно в случаях, если этого требуют интересы обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве, членов их семей, их близких, а также защиты чести и достоинства указанных лиц. Решение о закрытом рассмотрении дела выносится субъектом административной юрисдикции, рассматривающим дело, в виде определения.

Принцип законности. Это универсальный принцип, требования которого должны выполняться от начала до завершения производства. Частная его конкретизация в отношении рассматриваемого производства состоит в том, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам административного обеспечения иначе, как на основаниях и в порядке, установленных законом. Применение административного наказания и мер обеспечения производства осуществляется уполномоченными на то органами и должностными лицами в пределах их компетенции.

На Генерального прокурора и назначаемых им прокуроров возложен надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории РФ законов при производстве, за исключением дел, находящихся в производстве суда.

КоАП РФ закрепил право лиц, участвующих в производстве, заявлять в письменной форме ходатайства, подлежащие обязательному и немедленному рассмотрению, субъектам административной юрисдикции. Решение об отказе в его

удовлетворении выносятся в форме определения.

При наличии хотя бы одного из предусмотренных КоАП РФ обстоятельств по конкретному делу производство не может быть начато, а начатое подлежит прекращению. К ним относятся: отсутствие события административного правонарушения, в том числе недостижение физическим лицом на момент совершения противоправных действий (бездействия), предусмотренного КоАП РФ для привлечения к ответственности, или невменяемость физического лица, совершившего их; действия лица в состоянии крайней необходимости; издание акта амнистии, если он устраняет применение административного наказания; отмена закона, устанавливающего административную ответственность; наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействий) лицом, в отношении которого ведется производство, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства, либо постановления о возбуждении уголовного дела; смерть физического лица, в отношении которого ведется производство (ст. 24.5).

§ 2. Участники производства

КоАП РФ не относит к участникам производства субъектов административной юрисдикции в связи с их особым положением.

Именно они наделены определенными властными полномочиями, необходимыми для вынесения законного и обязательного для исполнения решения по делу. Участники не обладают подобными полномочиями, хотя каждый из них имеет свой правовой статус в производстве, реализуя который они способствуют законному и объективному разрешению дела. Ими признаны: лицо, в отношении которого ведется производство; потерпевший; законные представители физического или юридического лица; защитник и представитель; свидетель; понятой; специалист; эксперт; переводчик; прокурор. Разумеется, что состав участников производства по конкретному делу может быть различным. Более того, при назначении административного наказания на месте совершения административного правонарушения в производстве может участвовать лишь лицо, его совершившее.

КоАП РФ определяет обстоятельства, при которых исключается участие того или иного лица в производстве по конкретному делу, причем дифференцированно к возможным участникам производства. Так, к участию в производстве в качестве защитника и представителя не допускаются лица, если они являются сотрудниками государственных органов контроля и надзора за соблюдением правил, нарушение которых явилось основанием для возбуждения данного дела, или если они ранее выступали в качестве иных участников производства по данному делу; в качестве специалиста, эксперта и переводчика — лица, состоящие в родственных отношениях с лицом, привлекаемым к административной ответственности, потерпевшим, их законными представителями, защитником и др., если они ранее выступали в качестве иных участников производства по данному делу, а равно если имеются основания считать этих лиц лично, прямо или косвенно заинтересованными в исходе данного дела. Указанные обстоятельства являются основанием для отвода или самоотвода. Решение по этим вопросам принимается юрисдикционным органом, рассматривающим дело.

Права и обязанности каждого из участников, их административная ответственность установлены КоАП РФ. В нем же определяется их понятие.

Лицо, в отношении которого ведется производство. Им признается физическое или юридическое лицо, совершившее противоправное действие (бездействие), ответственность за которое предусматривается законодательством об административных правонарушениях. Его права регламентируются весьма подробно. Оно вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять

ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами. По общему правилу дело рассматривается с его участием.

Потерпевший — физическое или юридическое лицо, которому административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред. Потерпевший вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью представителя, обжаловать постановление по данному делу, пользоваться иными процессуальными правами. Он может быть допрошен по правилам, установленным для допроса свидетеля.

Законные представители физического лица. Ими являются его родители, усыновители, опекуны и попечители. Они защищают права и интересы лица, в отношении которого ведется производство, или потерпевшего, являющихся несовершеннолетними либо по своему физическому или психическому состоянию лишенных возможности самостоятельно реализовать свои права. Субъект административной юрисдикции, рассматривающий дело об административном правонарушении, совершенном лицом в возрасте до восемнадцати лет, вправе признать обязательным присутствие его законного представителя.

Законными представителями юридического лица являются его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица.

Защитник и представитель. Для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство, может участвовать защитник, а для оказания такой помощи потерпевшему — представитель. Ими могут быть адвокат или иное лицо. Они допускаются к участию в производстве с момента составления протокола об административном правонарушении. В случае административного задержания физического лица защитник допускается к участию в производстве с момента административного задержания.

Свидетель. В качестве свидетеля может быть вызвано лицо, которому могут быть известны обстоятельства дела, подлежащие установлению. При опросе свидетеля, не достигшего четырнадцати лет, обязательно присутствие педагога или психолога. В случае необходимости опрос проводится в присутствии его законного представителя.

Понятой. Им может быть привлечено любое незаинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо. Число понятых должно быть не менее двух. Случаи, когда присутствие понятых обязательно, предусмотрены КоАП РФ (глава 27).

Специалист — лицо, обладающее познаниями, необходимыми для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, а также применения технических средств.

Эксперт — лицо, обладающее специальными познаниями в науке, технике, искусстве или ремесле, достаточными для проведения экспертизы и дачи экспертного заключения.

Переводчик — лицо, владеющее языками или навыками сурдоперевода, необходимыми для перевода или сурдоперевода при производстве по делу. Он должен выполнить полно и точно порученный ему перевод и удостоверить верность перевода своей подписью. К участию в производстве могут быть привлечены в качестве специалиста, эксперта, переводчика не заинтересованные в исходе дела совершеннолетние лица.

В отсутствие привлекаемого к ответственности лица, представителя юридического лица, потерпевшего дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении указанного участника о месте и времени рассмотрения дела и если от него не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо такое ходатайство оставлено без удовлетворения. Однако субъект административной юрисдикции вправе признать их присутствие обязательным. При рассмотрении дела, влекущего административный арест или выдворение за пределы РФ, присутствие лица, в отношении которого ведется производство, является обязательным.

Заведомо ложное показание свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод влечет наложение административного штрафа в размере от десяти до пятнадцати минимальных размеров оплаты труда.

Прокурор в пределах своих полномочий вправе возбуждать производство по делу об административном правонарушении; участвовать в его рассмотрении, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела; приносить протест на постановление по делу и т.д. Прокурор извещается о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, а также дела, возбужденного по инициативе прокурора.

§ 3. Доказательства

В производстве по делу об административном правонарушении выяснению подлежат: наличие события административного правонарушения; лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которые предусмотрена административная ответственность; виновность лица в совершении административного правонарушения; обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность; характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением; обстоятельства, исключающие производство по делу; иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также причины и условия совершения административного правонарушения.

Доказательствами по делу являются любые фактические данные, на основании которых устанавливается наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Средствами установления доказательств являются протокол об административном правонарушении, иные протоколы, предусмотренные КоАП; объяснения лица, в отношении которого ведется производство: показания потерпевшего, свидетелей, заключениями эксперта, иными документами, а также показаниями специальных технических средств, вещественными доказательствами.

Объяснение лица, в отношении которого ведется производство, показания потерпевшего и свидетелей представляют собой сведения, имеющие отношение к делу и сообщенные указанными лицами в устной или письменной форме. Они отражаются в протоколе об административном правонарушении, о применении меры обеспечения производства по делу, а в случае необходимости записываются и приобщаются к делу.

Экспертиза назначается в случае возникшей необходимости в использовании специальных познаний в науке, технике, искусстве или ремесле.

Эксперт дает заключение в письменной форме от своего имени. В заключении должно быть указано, кем и на каком основании проводились исследования, их содержание, должны быть даны обоснованные ответы на поставленные перед экспертом вопросы и сделаны выводы.

Вещественными доказательствами по делу являются орудия совершения или предметы административного правонарушения, в том числе сохранившие на себе его следы. Эти доказательства в случае необходимости фотографируются или фиксируются иным установленным способом и приобщаются к делу. О их наличии делается запись в протоколе об административном правонарушении или об обеспечении производства по делу и др.

Документы признаются доказательствами, если сведения, изложенные или удостоверенные в них организациями, их объединениями, должностными лицами и гражданами, имеют значение для производства по делу. Они могут содержать сведения, зафиксированные как в письменной, так и в иной форме. К ним могут быть отнесены различные носители информации фото- и киносъемки, звуко- и видеозаписи и др.

Если документы, позволяющие отнести их к орудиям или предметам административного правонарушения, либо сохранили на себе его следы, то такие документы являются

вещественными доказательствами.

Не могут быть использованы доказательства, полученные с нарушением закона.

Субъекты административной юрисдикции, осуществляющие производство по делу, оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в совокупности. Никакие доказательства не могут иметь заранее установленную силу.

§ 4. Меры обеспечения производства

Меры обеспечения производства применяются в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления. К ним относятся: доставление; административное задержание; личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице; досмотр транспортного средства; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; изъятие вещей и документов; отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида; медицинское освидетельствование на состояние опьянения; задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации; арест товаров, транспортных средств и иных вещей; привод.

Меры обеспечения производства могут применять только уполномоченные на то должностные лица и в пределах предоставленных им полномочий на основании и в порядке, установленных КоАП РФ.

Доставление означает принудительное препровождение физического лица в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если его составление является обязательным. КоАП РФ не устанавливает времени доставления, ограничиваясь указанием на то, что оно должно быть осуществлено в возможно короткий срок.

Административное задержание — это кратковременное ограничение свободы физического лица может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела, исполнения постановления по делу. Перечень лиц, уполномоченных осуществлять административное задержание, устанавливается федеральным органом исполнительной власти в зависимости от оснований задержания.

По просьбе задержанного лица о месте его нахождения в кратчайший срок уведомляются родственники, администрация по месту его работы (учебы), а также защитник. Об административном задержании несовершеннолетнего обязательно уведомляются его родители или другие законные представители.

Об административном задержании составляется протокол по установленной форме, который подписывается должностным лицом, его составившим, и задержанным лицом.

Общий срок административного задержания установлен до 3 часов. Максимальный срок равен 48 часам и предусмотрен за незначительное число видов правонарушений, например, повлекших административный арест при нарушении таможенных правил, в случае необходимости для установления личности или для выяснения обстоятельств административного правонарушения и др. (см. ст. 27.5 КоАП РФ).

Срок административного задержания лица исчисляется с момента доставления, а лица, находящегося в состоянии опьянения, со времени его вытрезвления.

Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице — это обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности, осуществляются в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо

предметов административного правонарушения.

Личный досмотр производится лицом одного пола с досматриваемым. Досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ручной клади, багажа, орудий охоты и рыбной ловли, добытой продукции и иных предметов) осуществляется уполномоченным на то должностным лицом.

Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю используемых для осуществления предпринимательской деятельности помещений, территорий и находящихся там вещей и документов производится должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях. Осмотр осуществляется в присутствии представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя или его представителя.

Досмотр транспортного средства любого вида — это его обследование без нарушения конструктивной целостности досматриваемого транспортного средства в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения, осуществляется уполномоченными на то лицами, имеющими право производить личный досмотр и досмотр вещей, в присутствии лица, во владении которого оно находится.

Изъятие вещей и документов. У физического лица могут быть изъяты, во-первых, орудия совершения или предметы административного правонарушения, во-вторых, документы, имеющие значение доказательств по делу об административном правонарушении. Указанные вещи и документы могут быть изъяты в случае их обнаружения на месте административного правонарушения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей и досмотра транспортного средства. Изъятие может производиться должностными лицами, уполномоченными осуществлять доставку и задержание нарушителя, составлять протоколы об административных правонарушениях. А изъятие аналогичных вещей и документов у юридического лица осуществляется должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях.

При совершении административного правонарушения, влекущего лишение права управления транспортным средством соответствующего вида, у водителя, судоводителя, пилота изымается до вынесения постановления по делу об административном правонарушении водительское удостоверение, удостоверение тракториста-машиниста (тракториста), удостоверение судоводителя, удостоверение пилота и выдается временное разрешение на право управления транспортным средством соответствующего вида до вступления постановления в законную силу.

Отстранение от управления транспортным средством и медицинское освидетельствование на состояние опьянения. Эти меры могут применяться в случаях, когда есть достаточные основания полагать, что лицо находится в состоянии опьянения, а также к лицам, совершившим административные правонарушения в виде управления транспортным средством: при отсутствии необходимых документов; с заведомо неисправными тормозной системой, рулевым управлением или с цепным устройством; водителем, не имеющим права управления транспортным средством (за исключением учебной езды); водителем, лишенным права управления транспортным средством. В этих случаях лицо отстраняется от управления транспортным средством до устранения причины отстранения.

Если имеются основания полагать, что лицо, управляющее транспортным средством, находится в состоянии опьянения, то оно подлежит направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения должностными лицами, которым предоставлено право надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида.

Задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации. Задержание допускается за определенные нарушения правил эксплуатации транспортного средства и управления им до устранения причин задержания. Так, судно может быть задержано за управление им судоводителем или иным лицом в состоянии опьянения; управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов на право управления, регистрационных документов, документов, подтверждающих право владения, пользования или распоряжения им в отсутствие его владельцев и др. (см. ст. 27, 13 КоАП РФ).

Запрещение эксплуатации транспортного средства возможно также за конкретные административные правонарушения и выражается в снятии государственных регистрационных знаков до устранения причины запрещения эксплуатации.

Задержание транспортного средства, помещение его на стоянку, хранение, а также запрещение его эксплуатации осуществляются в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

Арест товаров, транспортных средств и иных вещей может применяться в случаях, когда они послужили орудием совершения или предметом административного правонарушения, но изъять их невозможно и (или) их сохранность может быть обеспечена без изъятия. Арест заключается в составлении описи товаров, транспортных средств и иных вещей с объявлением лицу, в отношении которого применена данная мера, либо

его представителю о запрете распоряжаться ими. Арест вещей может быть произведен должностными лицами, указанными в КоАП РФ (см. ст. 27.14).

Необходимо также иметь в виду, что меры обеспечения производства:

а) можно подразделить на два вида: прямо обращенные на физическое лицо (доставление, задержание, личный досмотр, привод), иные меры, применение которых требует присутствия данного физического лица либо представителя юридического лица (досмотр вещей, изъятие вещей и др.). Важно отметить, что в установленных случаях меры этой группы могут быть применены к лицу в его отсутствие в случаях, не терпящих отлагательства, определенных КоАП РФ;

б) кроме доставления, административного задержания, привода применяются в присутствии двух понятых, за исключением случаев, предусмотренных КоАП РФ;

в) оформляются либо отдельным протоколом, либо вместо него делается соответствующая запись в другом протоколе;

г) могут применяться с использованием технических средств, фиксирующих вещественные доказательства (фото- и киносъемка, видеозапись и др.).

§ 5. Возбуждение дела

КоАП РФ, определяя поводы к возбуждению дел об административных правонарушениях, дифференцирует их с учетом особенностей юридических лиц. Он позволяет разделить их на две группы: а) общие и б) специальные.

Общими являются поводы к возбуждению дел в отношении физических и юридических лиц за любое административное правонарушение. К ним относятся: непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на его событие; поступившие из государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие такого события.

Специальные поводы в свою очередь могут быть подразделены на две подгруппы: а) которые исключают возможность возбуждения дела за указанные в КоАП РФ административные правонарушения. Так, сообщения и заявления физических и юридических лиц, средств массовой информации не могут быть поводами к возбуждению дел лишь за нарушение законодательства о труде и об охране труда лицом, ранее подвергнутым административному наказанию; фиктивное или преднамеренное банкротство; неправомерные действия при банкротстве и др.; б) дополнительные к общим поводы: сообщения и заявления собственника унитарного предприятия, органов управления юридического лица, арбитражного управляющего, а при рассмотрении дела о банкротстве — собрания (комитета) кредиторов могут служить поводом к возбуждению дела о ненадлежащем управлении юридическим лицом, заключении лицом, выполняющим управленческие функции в организации сделок, выходящих за пределы его полномочий и др.

Сообщения, заявления и иная информация рассматриваются должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях.

Дело об административном правонарушении может быть возбуждено этим лицом при наличии хотя бы одного из поводов и достаточных данных, указывающих на наличие административного правонарушения.

Моментом возбуждения дела признается составление первого протокола об административном правонарушении о применении мер обеспечения производства по делу или вынесение прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении; вынесение определения о возбуждении дела при необходимости проведения административного расследования в установленных случаях; оформления предупреждения или с момента наложения (взимания) административного штрафа на

месте совершения административного правонарушения в случаях, когда протокол об административном правонарушении не составляется.

Важнейшим процессуальным документом, оформляющим возбуждение дела, является протокол об административном правонарушении, составляемый уполномоченными должностными лицами, перечень которых закреплен в КоАП РФ (ст. 28.3). Протокол должен содержать обязательные, предусмотренные КоАП РФ реквизиты (ст. 28.2). Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, должна быть предоставлена возможность ознакомиться с протоколом. Они вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые к нему прилагаются.

Протокол подписывается должностным лицом, его составившим, а также физическим лицом или законным представителем юридического лица.

Составлению протокола об административном правонарушении может предшествовать административное расследование на основании определения, вынесенного должностным лицом, уполномоченным составлять такой протокол за предусмотренные КоАП РФ административные правонарушения: монопольного, валютного законодательства, законодательства о защите прав потребителей, охраны окружающей среды, пожарной безопасности, дорожного движения и на транспорте и др. (ст. 28.7 КоАП РФ).

Административное расследование проводится, если осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат, по месту совершения или выявления административного правонарушения. Его срок не может превышать один месяц с момента возбуждения дела об административном правонарушении, который в исключительных случаях может быть продлен вышестоящим должностным лицом на срок до одного месяца, а по делам о нарушении таможенных правил — на срок до шести месяцев.

По окончании административного расследования составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о прекращении дела о нем. Протокол (постановление прокурора) направляется субъекту административной юрисдикции, уполномоченному рассматривать дело, в течение суток с момента его составления. Протокол (постановление прокурора) об административном правонарушении, влекущем административный арест, передается на рассмотрение судье немедленно после его составления (вынесения).

Протокол не составляется в случае, когда назначается наказание в виде предупреждения или административного штрафа в размере, не превышающем одного минимального размера оплаты труда, а при нарушении таможенных правил — в размере, не превышающем десяти минимальных размеров оплаты труда. Если лицо, в отношении которого возбуждено дело, оспаривает наличие события административного правонарушения и (или) назначение ему наказания либо отказывается от уплаты штрафа на месте, составляется протокол об административном правонарушении.

§ 6. Рассмотрение дела

Рассмотрение дела по существу начинается с момента получения субъектом административной юрисдикции протокола об административном правонарушении, за которым следует подготовка дела к рассмотрению.

Субъекты юрисдикции в порядке подготовки к рассмотрению дела выясняют: относится ли к их компетенции рассмотрение дела; имеются ли обстоятельства, исключающие рассмотрение ими дела; правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, относящиеся к делу, а также правильно ли оформлены иные материалы дела; имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу; достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу, имеются ли ходатайства и отводы.

В порядке подготовки дела к рассмотрению субъект административной юрисдикции обязан разрешить вопросы о назначении времени и места его рассмотрения; о вызове лиц, которые могут быть участниками производства по делу; об истребовании необходимых дополнительных материалов по делу; об отложении дела. При неправильном оформлении материалов они возвращаются направившему их органу или должностному лицу, представившему материалы, либо о передаче их по подведомственности. При необходимости по этим вопросам выносятся определения.

При наличии обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, оно прекращается.

Дело рассматривается по месту совершения административного правонарушения. По ходатайству лица, в отношении которого ведется производство, оно может быть рассмотрено по месту его жительства. Дело рассматривается также: а) при проведении административного расследования по месту нахождения органа, проводившего расследование; б) в отношении несовершеннолетних, а также о невыполнении работодателем или представителем соглашения, достигнутого в результате примиренческой процедуры, об увольнении работников в связи с коллективным трудовым спором и объявлением забастовки, о вовлечении несовершеннолетнего в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ, появлении в состоянии опьянения несовершеннолетнего в возрасте до 16 лет в общественных местах, потребление ими в таких местах спиртосодержащей продукции, наркотических средств и других одурманивающих веществ — по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство; в) об административном правонарушении, влекущем лишение права управления транспортным средством, может быть рассмотрено также по месту учета транспортного средства.

Важное значение имеет соблюдение сроков рассмотрения дел. По общему правилу, дело подлежит рассмотрению в пятнадцатидневный срок со дня получения субъектом административной юрисдикции, правомочным рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела. Исключения составляют отдельные случаи и категории дел. По ходатайству участников производства либо в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела субъект административной юрисдикции, рассматривающий дело, может продлить срок его рассмотрения, но не более чем на один месяц. Дело об административном правонарушении, влекущем административный арест, подлежит рассмотрению в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, — не позднее 48 часов с момента его задержания.

Начинается рассмотрение дела с объявления, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению, кто и на основании какого закона привлекается к административной ответственности. Затем устанавливается факт явки лиц, которые должны участвовать в рассмотрении дела. Им разъясняются их права и обязанности. Рассматриваются заявления и ходатайства. Выносятся определения о приводе лица, участие которого признается обязательным при рассмотрении дела, а также при передаче дела по подведомственности.

Рассмотрение дела должно быть отложено в случаях:

а) поступления заявления о самоотводе или отводе судьи, члена коллегиального органа, должностного лица, рассматривающих дело, если их отвод препятствует рассмотрению дела по существу; б) отвода специалиста, эксперта или переводчика, если указанный отвод препятствует рассмотрению дела по существу; в) необходимости явки лица, участвующего в рассмотрении дела, истребования дополнительных материалов по делу или назначения экспертизы.

При продолжении рассмотрения дела оглашается протокол об административном правонарушении, а при необходимости и иные материалы дела. Затем заслушивают его

участников в определенной последовательности: лиц, в отношении которых ведется производство, других лиц, участвующих в производстве, пояснения специалиста и заключение эксперта. Исследуются иные доказательства, а в случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивается его заключение. Могут осуществляться и другие процессуальные действия в соответствии с КоАП РФ.

При рассмотрении дела коллегиальным органом составляется протокол с соблюдением требований к нему, предусмотренных ст. 29 КоАП РФ. Рассмотрение дела завершается вынесением постановления либо определения в зависимости от их оснований.

Постановления могут быть двух видов: а) о назначении наказания и б) о прекращении производства по делу. Оно выносится при наличии хотя бы одного из обстоятельств, исключающих производство по делу, а также в случаях объявления устного замечания, прекращения производства по делу и передачи материалов дела прокурору, в орган предварительного следствия или в орган дознания, если в действиях (бездействии) содержатся признаки преступления.

Определение выносится: а) о передаче дела органу административной юрисдикции, уполномоченному назначать административные наказания иного вида или размера либо применять иные меры воздействия в соответствии с законодательством РФ; б) о передаче дела по подведомственности, если выяснено, что рассмотрение дела не относится к компетенции рассматривающего его субъекта административной юрисдикции.

Постановление по делу об административном правонарушении должно отвечать требованиям, установленным ст. 29.10. В частности, им должна определяться юридическая судьба вещественных доказательств, изъятых документов и т.д.

Постановление коллегиального органа принимается простым большинством голосов присутствовавших на заседании.

Постановление по делу объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. Его копия вручается под расписку физическому лицу или его законному представителю, или законному представителю юридического лица, а также потерпевшему по его просьбе либо высылается указанным лицам в течение трех дней со дня вынесения постановления.

Субъект административной юрисдикции, рассматривающий дело, не может ограничиться только вынесением постановления о назначении административного наказания. При установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, он вносит в соответствующие организации и должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий. Представление должно быть рассмотрено в течение месяца со дня его получения. О принятых по представлению мерах должно быть сообщено субъекту административной юрисдикции, внесшему его.

§ 7. Пересмотр постановлений и решений

Постановление и решение могут быть пересмотрены по жалобе или протесту прокурора.

Обжаловать имеют право: лицо, в отношении которого ведется производство; потерпевший; законные представители физического и юридического лица; защитник и представитель. Жалоба может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления.

Постановление может быть обжаловано: вынесенное судьей — в вышестоящий суд; коллегиальным органом — в районный суд по месту нахождения коллегиального органа; должностным лицом — в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела; иным органом, созданным в соответствии с законом субъекта РФ.

Если жалоба поступила в суд и в вышестоящий орган, вышестоящему

должностному лицу, жалобу рассматривает суд.

Жалоба юридического лица, а также лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, рассматривается арбитражным судом в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством.

Жалоба подается субъекту административной юрисдикции, который обязан в течение трех суток со дня поступления жалобы направить ее со всеми материалами дела в вышестоящий суд, вышестоящему должностному лицу. Жалобы на постановление о назначении наказания в виде ареста подлежат направлению в вышестоящий суд в день получения жалобы.

По результатам рассмотрения жалобы выносятся одно из следующих решений: а) об оставлении постановления без изменений, а жалобы без удовлетворения; б) об изменении постановления, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление; в) об отмене постановления и о прекращении производства по делу при наличии обстоятельств, исключающих производство по делу либо освобождение от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения; об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение субъекта юрисдикции в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных КоАП РФ, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело, а также в связи с необходимостью применения закона, влекущего назначение более строгого административного наказания, если потерпевшим подана жалоба на мягкость примененного административного наказания; об отмене постановления и направления его по подведомственности.

Не вступившие в силу постановления и решения по жалобам могут быть опротестованы, а вступившие в силу пересмотрены по протесту прокурора. Право принесения протеста на вступившее в законную силу постановление, решение по результатам рассмотрения жалобы, протеста принадлежит Генеральному прокурору РФ, его заместителям, прокурорам субъектов РФ, их заместителям. Они могут быть пересмотрены Председателем Верховного Суда РФ и его заместителями, председателями судов субъектов РФ и их заместителями, а также в порядке надзора Высшим Арбитражным Судом РФ в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством.

§ 8. Исполнение постановлений

Производство по исполнению постановлений регламентируется КоАП РФ, который установил наряду с общим специальный порядок производства по исполнению постановлений о конкретных видах административных наказаний.

Постановление — индивидуальный правоприменительный акт, который с момента вступления в законную силу подлежит исполнению всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, юридическими лицами.

Постановление обращается к исполнению вынесшим его субъектом административной юрисдикции, а приводится в исполнение уполномоченным на то органом, должностным лицом в порядке, установленном КоАП РФ, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними постановлениями Правительства РФ.

КоАП РФ предусматривает при осуществлении процедуры исполнения постановления возможность отсрочки, рассрочки, приостановления и прекращения его исполнения.

Субъект административной юрисдикции, вынесший постановление, вправе отсрочить его исполнение на срок до одного месяца при наличии обстоятельств, вследствие которых

исполнение постановления о назначении наказания в виде административного ареста или в виде административного штрафа (кроме взыскиваемого на месте совершения правонарушения) невозможно в установленные сроки. С учетом материального положения лица, привлеченного к административной ответственности, уплата штрафа может быть рассрочена на срок до трех месяцев.

Исполнение постановления приостанавливается в случае принесения протеста на него до рассмотрения протеста. Однако опротестование постановления об административном аресте не приостанавливает его исполнение.

Субъекты административной юрисдикции прекращают исполнение постановления в случае: издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания; отмены или признания утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное; смерти лица, привлеченного к административной ответственности, или объявления его умершим; истечения срока давности исполнения постановления; отмены постановления.

Постановление должно быть исполнено в установленные сроки. Оно не подлежит исполнению, если не было приведено в исполнение в течение года со дня его вступления в законную силу. Течение этого срока давности прерывается, в случае, если лицо, привлеченное к административной ответственности, уклоняется от исполнения постановления. Исчисление срока давности в этом случае возобновляется со дня обнаружения указанного лица либо его вещей, доходов, на которые в соответствии с постановлением может быть обращено административное взыскание.

При отсрочке или приостановлении исполнения постановления течение срока давности приостанавливается до истечения срока отсрочки или срока приостановления. В случае рассрочки исполнения постановления течение срока давности продлевается на срок рассрочки.

Постановление, исполненное полностью, возвращается органом, должностным лицом с отметкой об исполнении субъекту административной юрисдикции, вынесшим постановление. Но ему может быть также возвращено постановление, по которому исполнение не производилось или произведено не полностью в случае, если: а) по адресу, указанному субъектом административной юрисдикции, не проживает, не работает или не учится привлеченное к административной ответственности физическое лицо, не находится юридическое лицо либо не находится имущество указанных лиц, на которое может быть обращено административное взыскание; б) у лица, привлеченного к ответственности, отсутствует имущество или доходы, на которые может быть обращено административное взыскание, и меры по отысканию имущества такого лица оказались безрезультатными; в) истек срок давности исполнения постановления.

Возвращение постановления по указанным основаниям, не является препятствием для нового обращения этого постановления к исполнению в пределах срока давности его исполнения.

Порядок исполнения постановлений о назначении отдельных видов административных взысканий урегулирован КоАП РФ, предусмотревшим также, что некоторые вопросы подлежат регулированию в соответствии с федеральным законодательством, постановлениями Правительства РФ.

Постановление о предупреждении исполняется назначившим его субъектом административной юрисдикции путем вручения или направления его копии.

Постановление о назначении административного штрафа может быть исполнено добровольно, а при отказе от добровольной его уплаты — в принудительном порядке.

Штраф должен быть уплачен не позднее 30 дней со дня вступления постановления в законную силу или со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки. При отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей.

При неуплате штрафа в указанный срок копия постановления о его наложении

направляется субъектом административной юрисдикции: в отношении физического лица — в организацию, в которой оно работает, учится либо получает пенсию, для удержания суммы штрафа из его заработной платы, вознаграждения, стипендии, пенсии или иных доходов; в отношении юридического лица — в банк или иную кредитную организацию для взыскания суммы штрафа из денежных средств или из доходов юридического лица.

В случае невозможности взыскать с физического лица сумму штрафа из указанных источников субъект административной юрисдикции направляет постановление судебному приставу-исполнителю для обращения административного взыскания на имущество, принадлежащее физическому или юридическому лицу, в порядке, предусмотренном федеральным законодательством.

Если штраф взымается на месте совершения физическим лицом административного правонарушения, такому лицу выдается постановление — квитанция установленного образца. Оно составляется в двух экземплярах, подписывается должностным лицом, назначившим административное наказание, и лицом, привлеченным к административной ответственности. При неуплате штрафа на месте совершения административного правонарушения производство по делу осуществляется в общем порядке.

Постановление судьи о возмездном изъятии или конфискации вещи исполняется судебным приставом-исполнителем в порядке, предусмотренном федеральным законодательством, а оружия и боеприпасов — органами внутренних дел. Реализация и конфискация вещей, осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ.

Конфискованные экземпляры произведений и фонограмм, материалы и оборудование, используемые для их воспроизведения, подлежат уничтожению, за исключением случаев их передачи обладателю авторских и смежных прав по его просьбе.

Постановление судьи о лишении права: а) управления транспортным средством, за исключением некоторых видов, исполняется должностными лицами органов внутренних дел; б) управления трактором, самоходной машиной или другими видами техники — должностными лицами органов государственного надзора за техническим состоянием тракторов, самоходных машин и других видов техники; в) управления судном, в том числе маломерным, — должностными лицами органов государственного надзора за соблюдением правил пользования судами; г) на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств — должностными лицами органов государственного надзора за связью; д) охоты — должностными лицами органов государственного надзора за соблюдением правил охоты.

Постановления о лишении специальных прав исполняются путем изъятия соответственно водительского удостоверения, удостоверения на право управления судами, удостоверения тракториста-машиниста (тракториста), изъятия охотничьего билета, специального разрешения на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств.

Постановление судьи об административном аресте исполняется органами внутренних дел немедленно после вынесения постановления. Лицо, подвергнутое административному аресту, содержится под стражей в месте, определенном органами внутренних дел. При исполнении постановления об административном аресте осуществляется личный досмотр лица, подвергнутого аресту¹.

Постановление судьи об административном выдворении исполняется: а) органами и войсками пограничной службы — за нарушение правил пересечения Государственной границы РФ иностранным гражданином или лицом без гражданства; нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ;

б) органами внутренних дел — за нарушение иностранными гражданами и лицами без гражданства режима пребывания в РФ; правил привлечения и использования в РФ иностранной рабочей силы; нарушение иммиграционных правил.

Постановление судьи о дисквалификации исполняется путем прекращения управления юридическим лицом; прекращения (договора) контракта с дисквалифицированным лицом на осуществление им деятельности по управлению юридическим лицом².

¹ См. Положение о порядке отбывания административного ареста. Утв. постановлением Правительства РФ от 2 октября 2002 г. // СЗ РФ. 2002. № 40. Ст. 3937.

² См. Положение о формировании реестра дисквалифицированных лиц. Утв. пост. Правительства РФ от 11 ноября 2002 г. // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4584.

РАЗДЕЛ VI

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ЗАКОННОСТЬ В УПРАВЛЕНИИ

Глава 18

ЗАКОННОСТЬ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Законность, дисциплина, целесообразность

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 15) органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

Особое значение соблюдение законности имеет в сфере управления. Это обусловливается следующими важнейшими обстоятельствами.

Во-первых, управление охватывает наибольшую сферу деятельности государства и органов местного самоуправления. Здесь осуществляется их многогранная деятельность по руководству экономикой, социально-культурным и административно-политическим строительством. Строжайшее соблюдение законности является важнейшим условием слаженности и функционирования всех звеньев управленческой системы, успешного выполнения стоящих перед управлением задач.

Во-вторых, субъекты управления, реализуя свои функции и полномочия, осуществляют правоприменительную деятельность. Она сопровождается разработкой и принятием управленческих решений в виде актов применения права (например, приказ о назначении на должность, решение по жалобе гражданина и т. п.). Конкретизируя общие предписания правовых норм, эти акты вызывают возникновение, изменение, прекращение конкретных правовых отношений в контексте различных отраслей права.

При помощи правоприменительных актов оказывается организующее воздействие на объекты управления, оперативно решаются индивидуально-конкретные дела в сфере управления. Поскольку акты правоприменения издаются на основе общих требований правовых норм, постольку они должны соответствовать содержащимся в них юридическим предписаниям. Иначе говоря, правоприменительная деятельность субъектов управления должна осуществляться в соответствии с принципом законности.

В-третьих, управление осуществляют многочисленные субъекты (органы исполнительной власти, должностные лица и т. д.). С ними чаще всего и имеют дело граждане, различные организации. От их четкой и слаженной работы, построенной на строгом соблюдении законов и подзаконных актов, неукоснительном выполнении возложенных на них обязанностей, во многом зависит правильное, объективное и оперативное решение вопросов, связанных с повседневной жизнью граждан и деятельностью организаций.

Поэтому органы исполнительной власти обязаны в пределах своей компетенции обеспечивать соблюдение законов и подзаконных актов в деятельности подведомственных организаций, принимать меры по укреплению государственной дисциплины.

В-четвертых, органы управления осуществляют правотворческую деятельность, охватывающую широкую и разнообразную сферу общественной жизни.

Издание нормативных актов органами управления базируется на принципе законности, то есть они должны соответствовать законам, основываться на них. Соблюдение законности

при издании нормативных актов возрастает в связи с тем, что содержащиеся в них предписания часто затрагивают права и интересы граждан, предприятий, учреждений, организаций. Осуществление правотворческой деятельности в рамках законности усиливает их гарантии.

В-пятых, органы управления наделены широкими полномочиями в области применения мер административного принуждения. Осуществляя административную юрисдикцию, они самостоятельно разрешают конфликты, воздействуют на правонарушителей, применяя меры государственного принуждения.

Предметом административной юрисдикции являются дела, связанные с административными и дисциплинарными правонарушениями, индивидуальными спорами. В процессе рассмотрения и разрешения такой категории дел органы управления, должностные лица налагают на нарушителей взыскания, добиваясь от них должного поведения. Несомненно, что юрисдикционная деятельность будет только тогда способствовать стабильности общественных отношений, их упорядоченности в сфере управления, когда она будет осуществляться строго в рамках требований закона.

Таким образом, законность охватывает различную управленческую деятельность, обеспечивает единообразное понимание и применение правовых норм как управляющими, так и управляемыми. Она является объективным условием эффективности управления.

Эффективность управления зависит не только от уровня законности, но и от дисциплины участников управленческого процесса. Она предполагает неуклонное исполнение законов, иных нормативных актов вышестоящих органов всеми работниками государственного аппарата, а также лицами, непосредственно занятыми в сфере материального производства и социально-культурного обслуживания населения¹.

¹ Советское административное право / Под ред. Ю. М. Козлова. М., 1985. С. 252.

Дисциплина выполняет важную роль в формировании высокой организованности и согласованности действий всех участников управленческой деятельности.

Являясь важным фактором управления, дисциплина формируется, совершенствуется под воздействием требований правовых норм, закрепленных в законах и подзаконных актах.

Это означает, что, с одной стороны, законность и дисциплина являются самостоятельными категориями, с другой — они находятся в неразрывной связи. Их взаимосвязь заключается в том, что законность служит основой, ядром дисциплины, поскольку одним из требований дисциплины является соблюдение законов и других нормативных актов. Законность является способом защиты дисциплины, так как основные требования дисциплины оформляются в виде норм, содержащихся в правовых актах. Следовательно, роль и задача законности состоят в том, чтобы поддерживать, укреплять дисциплину.

Связь законности и дисциплины проявляется также и в том, что используемые государством юридические средства укрепления и обеспечения законности одновременно являются средствами укрепления и дисциплины. В свою очередь без соблюдения дисциплины невозможна и строгая законность.

В тесном единстве с законностью находится целесообразность, то есть соответствие действий прежде всего органов исполнительной власти, а также других участников управленческой деятельности тем целям, которые стоят перед ними. Законы и подзаконные акты, ставя перед органами исполнительной власти, должностными лицами задачи и цели, не всегда в полной мере определяют их конкретные действия и условия, при которых они должны совершаться. Им даются возможность и право в пределах своей компетенции самостоятельно выбирать наиболее целесообразные пути и конкретные меры по решению поставленных перед ними задач.

В связи со сказанным трудно согласиться с мнением о том, что исполнительная власть имеет возможность временного, эпизодического отступления от законов во имя общественной пользы, обладает правом действовать целесообразно в экстремальных

ситуациях. Оно противоречит требованиям ст. 15 Конституции РФ, обязывающей всех субъектов права действовать в соответствии с законом.

Целесообразность только тогда может приносить пользу гражданам, обществу, государству, когда она не противоречит законности. Целесообразность возможна и допустима только в рамках законности. И с этих позиций можно говорить о единстве законности и целесообразности.

С расширением в последние годы самостоятельности органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, организаций, с появлением все большего числа дозвоительных правовых норм целесообразность в деятельности субъектов управленческих отношений получает свое дальнейшее развитие.

§ 2. Понятие и система способов обеспечения законности и дисциплины в управлении

Обеспечение законности и дисциплины в управлении предполагает деятельность соответствующих государственных формирований, направленную на:

а) недопущение нарушений в деятельности органов исполнительной власти, их должностных лиц тех требований и предписаний, которые закреплены в действующих законах и подзаконных актах и которыми они руководствуются в своей повседневной работе;

б) своевременное и оперативное выявление, пресечение и устранение таких нарушений;

в) установление причин и условий, им способствующих;

г) привлечение к соответствующей ответственности виновных в нарушении законности и дисциплины;

д) разработку и принятие мер, направленных на устранение причин и условий нарушений законности и дисциплины;

е) создание обстановки неотвратимости ответственности в случае их нарушения.

Обеспечение законности и дисциплины достигается при помощи организационно-правовых средств. В своей совокупности они представляют собой способы обеспечения законности и дисциплины, а также систему этих способов.

Данная система включает в себя значительное число различных государственных органов, деятельность которых в разной степени связана с обеспечением законности и дисциплины.

Для одних органов обеспечение законности и дисциплины является лишь одной из многочисленных функций по руководству, управлению отраслью, сферой, комплексом (например, транспортным, топливно-энергетическим и др.). В данном случае деятельность по обеспечению законности и дисциплины осуществляется этими органами в границах их основной деятельности, не связанной в целом с институтом законности и дисциплины.

Наряду с этим государством образуются и такие органы, деятельность которых непосредственно направлена на обеспечение законности и дисциплины в государственной и общественной жизни, в том числе и в сфере управления (например, суды, прокуратура, государственные инспекции, федеральные надзоры и др.).

Все органы, занимающиеся вопросами обеспечения законности и дисциплины, наделены для этого юридически-властными полномочиями, что придает их деятельности государственно-правовой характер. Такая деятельность понимается в качестве способа обеспечения законности и дисциплины¹.

¹ Советское административное право / Под ред. Ю. М. Козлова. М., 1985. С. 258.

Она осуществляется различными органами государственной власти, а также местного самоуправления.

Особая роль в обеспечении законности и дисциплины принадлежит Президенту РФ как гаранту Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина.

В процессе деятельности по обеспечению законности и дисциплины в сфере управления названные органы используют в пределах предоставленной компетенции контроль и его разновидности — проверку исполнения и надзор.

Контроль является довольно широкой и объемной правовой категорией.

Сущность и назначение контроля состоят:

- а) в наблюдении за функционированием соответствующего подконтрольного объекта;
- б) в получении объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины;
- в) в принятии мер по предотвращению и устранению нарушений законности и дисциплины;
- г) в выявлении причин и условий, способствующих правонарушениям;
- д) в принятии мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности и дисциплины.

Иначе говоря, посредством контроля его субъекты выясняют, соответствует ли деятельность органов исполнительной власти, действия должностных лиц установлениям правовых норм. Вместе с тем контролю подлежат те действия граждан и их общественных объединений, которые "замыкаются" на сфере управления.

Контроль, таким образом, призван обеспечивать строгое и неуклонное исполнение законов и подзаконных актов, соблюдение дисциплины органами исполнительной власти, должностными лицами, предприятиями, учреждениями, организациями, общественными объединениями, гражданами.

Проверка исполнения тесно связана с контролем и является составной частью контроля. Она представляет собой такую деятельность, которая позволяет выяснить, что и как сделано во исполнение предписаний и требований закона, подзаконного акта, соответствующего решения (например, вышестоящего органа управления).

Проверка исполнения является также необходимым и неотъемлемым элементом повседневной, оперативной управленческой деятельности руководителей различного ранга (уровня), поскольку одной из их обязанностей является наблюдение за своевременным и правильным исполнением возглавляемыми ими или подведомственными им органами, предприятиями, организациями, работниками различных решений, указаний, распоряжений, мероприятий, служебных и трудовых обязанностей.

Надзорная деятельность в зависимости от субъектов, ее осуществляющих, подразделяется на два вида.

Первый вид связан с деятельностью органов прокуратуры по надзору за соблюдением законов в сфере управления (*общий надзор*).

Другой вид надзора — *административный надзор*. Его суть состоит в наблюдении уполномоченными на то государственными органами и должностными лицами за исполнением действующих в сфере управления разнообразных специальных норм, общеобязательных правил, закрепленных в законах и подзаконных актах (правила дорожного движения, нормы санитарии и др.).

Наиболее характерные черты надзора сводятся к следующему:

- а) органы надзора (в том числе и прокурорского) осуществляют свои функции и полномочия в отношении тех объектов, которые им организационно не подчинены; органы контроля — в основном в отношении организационно подчиненных и в некоторых случаях в отношении не подчиненных объектов;
- б) в процессе контроля могут применяться меры дисциплинарного воздействия в отношении виновных лиц; в процессе же административного надзора применяются меры административного воздействия к физическим и юридическим лицам;
- в) по ныне действующему законодательству органы контроля занимаются проверкой различных сторон деятельности подконтрольных объектов; органы административного надзора проверяют соблюдение специальных правил на поднадзорных им объектах.

Существуют различные виды контроля. Так, в зависимости от объема обследуемой деятельности выделяют общий и специальный контроль. Общий контроль предполагает обследование целого комплекса вопросов деятельности подконтрольного объекта. Назначение специального контроля состоит в осуществлении проверки деятельности подконтрольного объекта по четко определенному вопросу (например, соблюдение ветеринарных правил).

По стадиям проведения контроля выделяют *предварительный, текущий и последующий* контроль.

Цель предварительного контроля состоит в предупреждении, профилактике нарушений. Цель текущего контроля — выяснение состояния законности и дисциплины, вынесение оценки правильности совершаемых действий объектами контроля. Целью последующего контроля является проверка реального исполнения соответствующих решений, предписаний контролирующих органов.

В зависимости от субъектов, его осуществляющих, и характера их полномочий можно выделить:

- а) контроль Президента РФ;
- б) контроль органов законодательной (представительной) власти;
- в) контроль органов исполнительной власти;
- г) контроль органов судебной власти.

Глава 19

СПОСОБЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В УПРАВЛЕНИИ

§ 1. Контрольные полномочия Президента Российской Федерации

Контрольные полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти обусловлены его конституционным статусом как главы государства, гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Поэтому речь идет о его конституционных контрольных полномочиях.

Президентский контроль в сфере управления осуществляется в двух основных формах:

- а) непосредственный контроль Президента РФ;
- б) президентский контроль через соответствующие президентские структуры.

Непосредственный контроль Президент РФ осуществляет, прежде всего, в области подбора и расстановки кадров на федеральном уровне. Например, по представлению Председателя Правительства РФ он назначает на должность министров; назначает представителей России в иностранных государствах, высшее командование Вооруженных Сил и др.

Президент РФ, решая вопросы о назначении на должность, одновременно контролирует деятельность должностных лиц, осуществляющих подбор кандидатур на соответствующие должности.

В соответствии со ст. 83 Конституции РФ Президент РФ вправе председательствовать на заседаниях Правительства РФ. Это позволяет ему не только участвовать в обсуждении различных вопросов, вносить свои предложения, но и непосредственно контролировать правильность, целесообразность и необходимость принятия соответствующих решений Правительством РФ по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни.

Осуществляя контроль за деятельностью Правительства РФ, Президент РФ имеет право, в частности, отменять постановления и распоряжения Правительства РФ, если они противоречат Конституции РФ, принимать решения об отставке Правительства РФ.

В соответствии с Указом Президента РФ от 17 мая 2000 г. "О структуре федеральных органов исполнительной власти"¹ ему подчинен и подотчетен ряд федеральных органов исполнительной власти (например, Министерство обороны РФ,

Министерство внутренних дел РФ и др.). Его контрольные полномочия в отношении этих органов закреплены в нормативных актах, регулирующих их деятельность.

¹ СЗ РФ. 2000. № 21. Ст. 2168.

Значительную роль в осуществлении президентского контроля играет Администрация Президента РФ. В соответствии с Положением об Администрации Президента РФ¹, утвержденным Указом Президента РФ от 2 октября 1996 г., она осуществляет контроль и проверку исполнения федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ.

¹ СЗ РФ. 1996. № 41. Ст. 4682.

Важные функции и полномочия по обеспечению конституционных контрольных полномочий Президента РФ осуществляет Главное контрольное управление Президента РФ. Положение о нем утверждено Указом Президента РФ от 16 марта 1996 г.²

² СЗ РФ. 1996. № 12. Ст. 1066.

В соответствии с названным Положением Главное контрольное управление осуществляет контроль и проверку исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, их должностными лицами, а также организациями федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ. На него возложены контроль и проверка исполнения поручений Президента РФ, руководителя Администрации Президента РФ, а также контроль за деятельностью подразделений Администрации Президента РФ.

Для реализации своих задач и функций Главное контрольное управление вправе создавать комиссии, к работе которых могут привлекаться представители правоохранительных, контролирующих органов, специалисты федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ. Такие комиссии образуются для проведения проверок и принятия в ходе их соответствующих мер по оперативному устранению выявленных нарушений и их предупреждению. Формой контроля является также направление должностных лиц данного Управления на заседания Правительства РФ, его Президиума, коллегий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, а также на совещания, проводимые федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

В процессе проведения проверок Главное контрольное управление имеет право требовать от федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, от организаций необходимые документы, объяснения и другую информацию; вызывать должностных лиц для дачи устных и письменных объяснений по поводу нарушений и неисполнения федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента РФ.

При обнаружении нарушений Главное управление вправе ставить перед соответствующими руководителями федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих, виновных в неисполнении или ненадлежащем исполнении своих служебных обязанностей, в том числе о временном отстранении таких лиц от исполнения должностных обязанностей.

По результатам проверок Главное управление направляет предписания об устранении выявленных нарушений руководителям федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ. Такие предписания подлежат безотлагательному рассмотрению и не позднее чем в месячный или иной, установленный в предписании, срок должны быть приняты меры по устранению выявленных нарушений, о чем сообщается в Главное контрольное управление.

В необходимых случаях Главное управление направляет материалы проверок в органы прокуратуры, внутренних дел, федеральной службы безопасности для принятия соответствующих мер.

По итогам проверок оно готовит информацию и предложения Президенту РФ о предупреждении нарушений и совершенствовании деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, о привлечении к ответственности и приостановлении деятельности соответствующих должностных лиц до принятия решения по результатам проверок.

При осуществлении своих функций и полномочий Главное контрольное управление тесно взаимодействует с различными федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ.

Президентский контроль в сфере управления осуществляется также через институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. В частности, на полномочного представителя возложена организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти. Он вправе организовывать проверки исполнения указов и распоряжений Президента РФ, а также хода реализации федеральных программ, использования федерального имущества и средств федерального бюджета в федеральном округе. К его основным обязанностям отнесено обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента РФ. Полномочный представитель согласовывает кандидатуры для назначения на должности федеральных государственных служащих и кандидатуры для назначения на иные должности в пределах федерального округа, если назначение на эти должности осуществляется Президентом РФ, Правительством РФ или иными федеральными органами исполнительной власти; в его функции входит согласование проектов решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта РФ, находящегося в пределах этого округа. Полномочный представитель при исполнении должностных обязанностей имеет право беспрепятственного доступа в любые организации, находящиеся в пределах соответствующего федерального округа.

§ 2. Контроль органов законодательной (представительной) власти

Контрольные полномочия органов законодательной (представительной) власти закреплены в Конституции РФ, конституциях республик, уставах других субъектов РФ. Соответственно контроль органов представительной власти осуществляется на уровне РФ, ее субъектов.

Контроль органов представительной власти осуществляется с соблюдением ст. 10 Конституции РФ о самостоятельности органов всех трех ветвей власти, в частности, органов исполнительной власти.

Объем контрольных полномочий палат Федерального Собрания по отношению к органам федеральной исполнительной власти невелик. При этом они принадлежат в основном Государственной Думе.

Контрольные полномочия Государственной Думы проявляются в том, что она дает согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ; решает вопрос о доверии Правительству РФ; назначает и освобождает от должности Председателя Центрального банка РФ.

Государственная Дума осуществляет контроль за деятельностью Правительства РФ по разработке федерального бюджета, который оно представляет на рассмотрение Государственной Думы.

Контроль за исполнением федерального бюджета относится к совместному ведению обеих палат Федерального Собрания. Для регулярного контроля за его исполнением Федеральное Собрание имеет постоянно действующий орган финансового контроля — Счетную палату.

В соответствии с Законом РФ от 11 января 1995 г. "О Счетной палате Российской Федерации"¹ на нее возложены функции по организации и проведению оперативного контроля за исполнением федерального бюджета в отчетном году; проведение комплексных ревизий и тематических проверок по отдельным разделам и статьям федерального бюджета, бюджетов

федеральных внебюджетных фондов; контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета в Центральном банке РФ и др.

1 СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167.

Контрольные полномочия Федерального Собрания проявляются также в том, что назначение и освобождение от должности дипломатических представителей РФ в иностранных государствах осуществляется Президентом РФ после согласования с соответствующими комитетами и комиссиями обеих палат Федерального Собрания.

Формой контроля является запрос членов Совета Федерации, депутата или группы депутатов Государственной Думы Правительству РФ, руководителям федеральных органов исполнительной власти, руководителям органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию перечисленных органов¹.

С принятием в последнее время ряда федеральных законов контрольные полномочия Федерального Собрания несколько расширились. Так, например, Закон РФ от 3 апреля 1995 г. "Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации"² и Закон Российской Федерации от 10 января 1996 г. "О внешней разведке"³ закрепили полномочия Федерального Собрания по осуществлению контроля за деятельностью органов Федеральной службы безопасности и органов внешней разведки РФ.

1 СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

2 СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

3 СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 143.

Контрольные полномочия законодательного (представительного) органа субъекта РФ по отношению к исполнительной власти закреплены в Федеральном законе "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ", а также в конституциях (уставах) и иных законах этих субъектов.

Законодательный (представительный) орган осуществляет наряду с другими уполномоченными на то органами контроль за соблюдением и исполнением законов субъектов РФ, выполнением бюджета, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта РФ.

Указанный орган утверждает бюджет, программы социально-экономического развития субъекта РФ, отчеты об их исполнении, разрабатываемые высшим органом исполнительной власти; определяет структуру высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Реализация данных полномочий включает в себя контроль деятельности высшего должностного лица (руководителя) высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Контрольной деятельностью законодательного (представительного) органа охватываются правовые акты высшего должностного лица (руководителя), нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъекта РФ, которые должны направляться в законодательный (представительный) орган в сроки, установленные конституцией (уставом), законом субъекта РФ.

Законодательный (представительный) орган вправе: а) обратиться к указанным должностным лицам и органам исполнительной власти с предложением о внесении изменений, дополнений в эти акты; б) об их отмене; в) обжаловать их в судебном порядке или в установленном порядке обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции указанных нормативных правовых актов.

Законодательный (представительный) орган принимает участие в формировании высшего исполнительного органа государственной власти, в утверждении или согласовании назначения на должность его отдельных должностных лиц. Он вправе выразить недоверие руководителям органов исполнительной власти, в назначении которых на должность принимал участие, если иное не предусмотрено конституцией (уставом субъекта РФ). Принятие решения о недоверии влечет немедленное освобождение их от должности или иные последствия, установленные конституцией (уставом), законом субъекта РФ.

Законодательный (представительный) орган вправе выразить недоверие высшему должностному лицу (руководителю) по основаниям и при условиях, установленных Федеральным законом об общих принципах организации органов государственной власти... (издание актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам и др. — см. ст. 19). Решение о недоверии влечёт за собой немедленную отставку высшего должностного лица (руководителя) и возглавляемого им высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

§ 3. Контроль органов исполнительной власти

Контроль органов исполнительной власти призван обеспечивать законность и дисциплину на порученных им участках работ по руководству хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством в системе подведомственных им органов, предприятий, учреждений и организаций.

Контроль органов исполнительной власти можно разделить на: а) *общий*; б) *ведомственный*; в) *надведомственный*.

Общий контроль предполагает обследование целого комплекса вопросов деятельности подконтрольных объектов. Его осуществление связано с деятельностью органов исполнительной власти общей компетенции: Правительства РФ, правительств республик (советы министров, кабинеты министров и др.), высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Правительство РФ руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность. Оно вправе отменять акты этих органов или приостанавливать их действие.

В пределах своей компетенции Правительство РФ осуществляет контроль за исполнением законов, иных нормативных актов не только федеральными органами исполнительной власти, но и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Контролю со стороны Правительства РФ подлежит также деятельность по согласованию решений об образовании, реорганизации и ликвидации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в крае, области и назначении соответствующих должностных лиц и др.

Контрольные полномочия высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ можно свести в основном к следующим: контроль за состоянием учета и отчетности на предприятиях, в учреждениях и организациях, находящихся в собственности субъекта РФ; за использованием и охраной земель, вод, лесов, недр; за соблюдением утвержденных проектов строительства; за состоянием транспортного обслуживания населения.

Указанные органы контролируют также санитарно-эпидемиологическое, радиационное состояние подведомственной территории, соблюдение на ней законодательства РФ, устава, законов и иных нормативных актов субъекта РФ; обеспечивает контроль за соблюдением правил охраны труда, техники безопасности на предприятиях, в учреждениях и организациях, находящихся в собственности субъекта РФ.

Ведомственный контроль осуществляется органами отраслевой и некоторыми органами межотраслевой компетенции в отношении подведомственных им объектов. Он состоит в проверке этими органами в пределах своей компетенции соблюдения и исполнения законов и подзаконных актов, а также своих решений нижестоящими подведомственными им органами, а также предприятиями, учреждениями, организациями. Например, Министерство путей сообщения РФ осуществляет контроль за правильным применением действующего законодательства и иных нормативных актов на предприятиях, в учреждениях и организациях железнодорожного транспорта, за профессиональным уровнем руководящих работников этих организаций.

Оно осуществляет контроль за выполнением требований Устава железных дорог, состоянием безопасности движения поездов, сохранностью перевозимых грузов, использованием грузовых вагонов и контейнеров и др.¹

¹ СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 3746.

Министерство РФ по атомной энергии осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью относящегося к федеральной собственности имущества предприятий и организаций ядерного комплекса¹.

¹ СЗ РФ. 1997. № 15. Ст. 1794.

В субъектах РФ ведомственный контроль осуществляется соответствующими министерствами, ведомствами, управлениями и другими органами отраслевой и межотраслевой компетенции.

Надведомственный контроль осуществляется в основном органами межотраслевой компетенции. В отдельных случаях его проводят отраслевые органы, наделенные государственно-властными полномочиями надведомственного характера.

В пределах своей компетенции они контролируют деятельность органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, организаций по определенным (специальным) вопросам. Между субъектами и объектами этого контроля отсутствует организационная подчиненность.

Так, Государственный комитет РФ по стандартизации и метрологии осуществляет государственный контроль и надзор за соблюдением обязательных требований государственных стандартов, правил метрологии и сертификации предприятиями, учреждениями, независимо от ведомственной принадлежности².

² СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1526.

Государственный комитет РФ по статистике осуществляет контроль за выполнением всеми юридическими субъектами и гражданами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, законодательства РФ в области государственной статистики³.

³ СЗ РФ. 2001. № 7. Ст. 652.

Надведомственный контроль по вопросам своей компетенции осуществляют Министерство экономического развития и торговли, Министерство финансов РФ, Министерство труда и социального развития РФ и др.

§ 4. Административный надзор

Административный надзор представляет собой специфическую разновидность государственного контроля. Суть его состоит в наблюдении за исполнением действующих в сфере управления разнообразных специальных норм, общеобязательных правил, закрепленных в законах и подзаконных актах (правила дорожного движения, пожарной безопасности, торговли, санитарные, природоохранные и другие нормы). Он осуществляется в отношении органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений и граждан.

Субъектами административного надзора являются органы федерального надзора (федеральный горный и промышленный надзор, надзор России по ядерной и радиационной безопасности), государственные инспекции (Государственная инспекция по безопасности дорожного движения и др.).

Особенности административного надзора состоят в том, что, во-первых, между субъектами и объектами надзора отсутствует организационная соподчиненность, то есть деятельность органов надзора распространяется, как правило, на поднадзорные объекты, независимо от их ведомственной подчиненности и форм собственности. Следовательно, административный надзор по своему характеру является надведомственным.

Во-вторых, субъекты надзора вправе, при соответствующих обстоятельствах, применять к объектам надзора меры административного принуждения.

Основной задачей органов административного надзора, вытекающей из характера

содержания их деятельности, является обеспечение четкого, единообразного исполнения специальных норм и общеобязательных правил, то есть обеспечение законности в управлении. Решение данной задачи осуществляется путем предупреждения, пресечения правонарушений, привлечения к ответственности виновных лиц.

Для выполнения стоящей перед ними задачи и возложенных функций органы административного надзора наделены полномочиями, имеющими Надведомственный характер, которые позволяют им не только осуществлять надзор, но и воздействовать в пределах своей компетенции на деятельность поднадзорных объектов.

Действующие нормативные акты закрепляют несколько групп полномочий органов, осуществляющих административный надзор:

1. Полномочия по предупреждению правонарушений.
2. Полномочия по пресечению правонарушений.
3. Полномочия по привлечению к ответственности виновных лиц.
4. Полномочия по нормотворчеству.

Полномочия по предупреждению правонарушений позволяют органам административного надзора вскрывать и требовать устранения обнаруженных правонарушений, причин и условий их совершения, принимать меры по предупреждению и предотвращению других правонарушений.

Осуществляя деятельность по предупреждению правонарушений, органы административного надзора вправе беспрепятственно посещать поднадзорные объекты и проводить на них проверки по вопросам, входящим в их компетенцию, получать при этом необходимые материалы, сведения, справки, объяснения; заслушивать руководителей поднадзорных объектов; давать разрешение на производство отдельных работ, а также заключения по проектам строительства производственных и непроизводственных объектов (зданий, сооружений), на производство машин, агрегатов, изготовление и выпуск медикаментов, продуктов питания; участвовать в различных комиссиях по приемке в эксплуатацию соответствующих объектов, по расследованию обстоятельств и причин аварий и тяжелых несчастных случаев, объявлять карантин и закрывать при необходимости границы; досматривать транспортные средства и запрещать их движение и др. Такие полномочия закреплены во многих положениях об органах административного надзора, например, в Положении о Федеральном горном и промышленном надзоре России¹, в Положении о Государственном энергетическом надзоре в РФ².

¹ СЗ РФ. 2001. № 50. Ст. 4742.

² САПП РФ. 1993. № 20. Ст. 1764.

В целях профилактики правонарушений органы административного надзора осуществляют методическое руководство деятельностью поднадзорных объектов по вопросам своей компетенции, координируют ее, разрабатывают мероприятия по ее совершенствованию.

Вторую группу составляют полномочия по пресечению правонарушений. Они применяются для того, чтобы принудительным путем прекратить правонарушение, предотвратить либо уменьшить вредные последствия от их совершения. Основанием применения данных полномочий является начавшееся либо длящееся правонарушение. Они выражаются в применении мер административного пресечения к правонарушителям, в принудительном прекращении противоправных действий.

Обладая данными полномочиями, органы административного надзора вправе давать обязательные для исполнения предписания о приостановлении работ, ведущихся с нарушением соответствующих норм, правил безопасности, а в случае крайней необходимости, связанной с угрозой жизни людей, они сами останавливают такие работы. На основании вынесенного постановления они приостанавливают полностью или частично работу предприятий (отдельных производств), производственных участков, агрегатов, эксплуатацию зданий, сооружений, помещений; запрещают эксплуатацию технически неисправных транспортных средств, изготовление промышленных товаров и

продуктов питания, опасных (вредных) для жизни и здоровья граждан; приостанавливают действие ранее выданного разрешения на право ведения определенного вида деятельности; отстраняют либо ставят вопрос об отстранении от работы лиц, систематически нарушающих соответствующие нормы, правила и др. Такими полномочиями наделены Государственная инспекция по безопасности дорожного движения³, органы государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники⁴, Государственная противопожарная служба и др.

³ СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2897.

⁴ САПП РФ. 1993. № 51. Ст. 4943.

Реализуя полномочия по предупреждению и пресечению правонарушений, органы административного надзора выносят в адрес поднадзорных объектов обязательные для исполнения в установленные сроки предписания об устранении обнаруженных нарушений, причин и условий их совершения.

подавляющее большинство органов административного надзора наделены правом *привлекать виновных лиц к административной ответственности*. В пределах своей компетенции они самостоятельно возбуждают и рассматривают дела об административных правонарушениях, налагают административные наказания. Перечень органов административного надзора, имеющих право рассматривать дела об административных правонарушениях, дан в гл. 23 КоАП. В нем также определена подведомственность дел каждого из этих органов.

Действующим законодательством определенным органам административного надзора предоставлено право налагать штрафы на юридических лиц. Так, в соответствии с Законом РФ от 17 декабря 1992 г. "Об административной ответственности предприятий, учреждений, организаций и объединений за правонарушения в области строительства" органы Государственного архитектурно-строительного надзора налагают штрафы на предприятия, учреждения, организации и объединения. В соответствии с Таможенным кодексом РФ за нарушение таможенных правил таможенные органы вправе налагать штрафы на юридических лиц.

Те органы административного надзора, которые не наделены правом налагать административные наказания, направляют материалы о правонарушении судьям, органам и должностным лицам, уполномоченным рассматривать соответствующие дела.

Последнюю группу составляют полномочия по нормотворчеству. Они реализуются органами административного надзора различными путями. Ряд этих органов самостоятельно разрабатывают и утверждают правовые, технико-юридические нормы, соответствующие правила. Так, например, Федеральный горный и промышленный надзор организует разработку и утверждает федеральные правила и нормы по безопасному ведению работ, устройству, изготовлению и эксплуатации оборудования; Главная государственная инспекция по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники разрабатывает и издает нормативно-техническую документацию по вопросам государственного надзора за техническим состоянием и соблюдением правил технической эксплуатации машин и оборудования¹. Подобными полномочиями обладают органы государственного ветеринарного надзора² и др.

¹ САПП РФ. 1993. № 51. Ст. 4943.

² ВВС РФ. 1993. № 24. Ст. 857.

Некоторые органы административного надзора утверждают нормы и правила совместно с другими органами. Так, Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности разрабатывает совместно с заинтересованными организациями и утверждает правила и нормы в области ядерной и радиационной безопасности³.

³ СЗ РФ. 2002. № 17. Ст. 1684.

Одной из форм участия органов административного надзора в нормотворческой деятельности является подготовка ими проектов нормативных актов, которые утверждаются (принимаются) другими органами. Так, Государственный таможенный

комитет РФ подготавливает проекты законодательных и иных правовых актов о таможенном деле, участвует в разработке правового механизма реализации таможенной политики РФ⁴.

⁴ СЗ РФ. 1994. № 27. Ст. 2855.

В ряде случаев с органами административного надзора согласовываются проекты правовых актов, принимаемых другими органами. Так, Федеральный горный и промышленный надзор⁵ рассматривает и согласовывает проекты стандартов, другие нормативные документы федеральных органов исполнительной власти, содержащие требования по безопасному ведению работ, устройству, изготовлению и эксплуатации подконтрольного оборудования.

⁵ СЗ РФ. 2001. № 50. Ст. 4742.

Таким образом, административный надзор как разновидность контроля представляет собой деятельность специально уполномоченных государственных органов, должностных лиц, осуществляемую независимо от ведомственных границ и форм собственности, направленную на обеспечение, с использованием мер административного принуждения, единообразного исполнения специальных правовых норм и общеобязательных правил органами исполнительной власти, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами.

§ 5. Органы судебной власти и законность в управлении

Основной функцией всей системы судебных органов является реализация задач правосудия. Она осуществляется субъектами судебной власти в процессе конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ст. 118 Конституции РФ).

Осуществляя правосудие, суды обеспечивают охрану прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений, организаций, государственных и общественных интересов, тем самым способствуя укреплению законности.

Отправление правосудия является основной, но не единственной функцией судов. В процессе своей деятельности они осуществляют и другую функцию, в частности — *функцию судебного контроля* законности издаваемых актов и совершаемых действий органов исполнительной власти, их должностных лиц.

Основное содержание судебного контроля как способа обеспечения законности в управлении состоит в его правовой оценке действий и решений органов исполнительной власти, их должностных лиц, в выявлении нарушений законности, прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений и организаций, условий и причин, их порождающих, принятии мер по восстановлению нарушенных прав и законных интересов, в привлечении виновных лиц к ответственности.

Субъектами судебного контроля являются *Конституционный Суд РФ, суды общей юрисдикции, арбитражные суды*.

Важная роль в обеспечении законности в сфере управления принадлежит Конституционному Суду РФ. Его правовой статус определен Конституцией РФ (ст. 125), Законом РФ от 24 июня 1994 г. "О Конституционном Суде Российской Федерации" с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным конституционным законом от 15 декабря 2001 г.¹

¹ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2001. № 51. Ст. 4824.

Конституционный Суд РФ, являясь судебным органом конституционного контроля, разрешает в пределах своей компетенции исключительно вопросы права. Он разрешает дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов, *нормативных актов* Президента РФ, обеих палат Федерального Собрания, Правительства РФ; *конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов* субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной

власти субъектов РФ; договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ; договоров между органами государственной власти субъектов РФ и др.

Он также разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, высшими государственными органами субъектов РФ.

Поводом к рассмотрению и разрешению указанных дел в Конституционном Суде РФ является обращение (ходатайство или запрос) в Конституционный Суд РФ Президента РФ, обеих палат Федерального Собрания, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ.

Основанием же к рассмотрению дела является выявленная неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ закон, иной нормативный акт и т. п.

Конституционный Суд РФ рассматривает также дела, связанные с *индивидуальными* или *коллективными жалобами* граждан о нарушении их конституционных прав и свобод вследствие применения или подлежащего применению закона в конкретном деле. При рассмотрении таких дел он проверяет соответствие такого закона Конституции РФ.

В процессе рассмотрения всех категорий дел Конституционный Суд РФ вправе требовать от органов, организаций и лиц предоставления текстов нормативных и иных правовых актов, документов, сведений и других материалов; проведение проверок, экспертиз; дачу консультаций и т. п. Эти требования обязательны для тех, кому они адресованы.

Если решением Конституционного Суда РФ нормативный акт признан не соответствующим Конституции РФ полностью или частично либо из решения вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, государственный орган или должностное лицо, принявшее этот нормативный акт, рассматривают вопрос о принятии нового нормативного акта, либо о внесении необходимых изменений и (или) дополнений в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части. Признание несоответствующим Конституции РФ федерального закона, нормативного акта Президента РФ, нормативного акта Правительства РФ, договора или отдельных их положений является основанием для отмены в установленном порядке положений других нормативных актов либо договоров, основанных на признанных неконституционными полностью или частично нормативных актов либо договоров, либо воспроизводящих их или содержащих такие положения, какие были признаны неконституционными.

Признание неконституционными нормативного акта, договора субъекта РФ служит основанием для отмены в установленном порядке органами государственной власти других субъектов РФ положений принятых ими нормативных актов либо заключенных договоров, содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными.

Если при рассмотрении жалоб граждан, связанных с нарушением их конституционных прав и свобод, он признает не соответствующим Конституции РФ примененный в конкретном деле закон, то его решение является основанием для обязательного пересмотра данного дела соответствующим компетентным органом и восстановления нарушенного права.

Разрешая дела в пределах своей компетенции, принимая решения, которые обязательны на всей территории РФ для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений, Конституционный Суд РФ выполняет тем самым свою конституционную обязанность — обеспечение законности в РФ.

Суды общей юрисдикции осуществляют судопроизводство по гражданским,

уголовным, административным делам.

В порядке гражданского судопроизводства суды рассматривают дела, по которым они обязаны давать правовую оценку действиям органов исполнительной власти, их должностным лицам, а также издаваемым ими управленческим актам. К таким делам относятся, например, споры о признании недействительным ордера на жилую площадь, об отказе в разрешении на обмен жилой площади, о восстановлении на работе, о нарушении авторских прав, о неправомерных действиях нотариусов, о неправильной записи в книге актов гражданского состояния, о допущенных неточностях в списках избирателей и т. п.

При рассмотрении названных и других дел суд, решая вопрос по существу, изучает с позиций закона правомерность действий органов исполнительной власти, должностных лиц, издаваемых ими правовых актов, осуществляет тем самым контроль за их деятельностью. При этом он выносит решение о восстановлении нарушенных прав граждан.

В процессе рассмотрения уголовных дел, в особенности тех, которые связаны с должностными преступлениями, суд с позиций законности исследует и дает правовую оценку действиям должностных лиц как работникам управленческого аппарата.

Если при рассмотрении гражданских и уголовных дел суд усмотрит нарушения законности, дисциплины в работе соответствующего органа, предприятия, учреждения, организации, выявив при этом условия и причины нарушений, он вправе вынести *частное определение* в адрес руководителя органа, предприятия, учреждения, организации либо в вышестоящие инстанции, которые должны в течение месяца рассмотреть его и сообщить суду о принятых мерах. Частное определение является правовой формой реагирования суда на нарушение законности.

В необходимых случаях суд принимает меры к привлечению виновных лиц к ответственности.

Суд рассматривает также жалобы лиц (физических и юридических) на постановления органов и должностных лиц о наложении административного взыскания.

Граждане также могут обратиться в суд с жалобой на действия (решения) органов исполнительной власти, должностных лиц, в результате которых нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод; на него незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Установив обоснованность перечисленных выше жалоб, суд признает обжалуемое действие (решение) незаконным, обязывает удовлетворить требование граждан, отменяет примененные к нему меры ответственности.

Таким образом, в процессе рассмотрения жалоб граждан и принятия по ним решений суд осуществляет контроль за деятельностью соответствующих органов исполнительной власти и должностных лиц в области, например, производства по делам об административных правонарушениях; за законностью издаваемых ими актов, тем самым обеспечивая законность, защиту прав и интересов граждан, предприятий, учреждений, организаций.

Судебный контроль в сфере управления осуществляют арбитражные суды. В соответствии со ст. 127 Конституции РФ, Законом РФ от 28 апреля 1995 г. "Об арбитражных судах в Российской Федерации"¹, Арбитражным процессуальным кодексом РФ², принятым 27 июля 2002 г., арбитражные суды осуществляют судебную власть при разрешении дел по экономическим спорам, возникающим из гражданских, административных и иных правоотношений. Разрешая дела, арбитражный суд выполняет важные задачи по защите нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов предприятий, учреждений, организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, содействуя тем самым укреплению законности и предупреждению правонарушений в указанной сфере.

¹ СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.

² СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

К делам по экономическим спорам, возникающим из административных правоотношений и подведомственным арбитражному суду, относятся: о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, не соответствующих законам и иным нормативным правовым актам и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан; об обжаловании отказа в государственной регистрации либо уклонения от государственной регистрации в установленный срок организации или гражданина и в других случаях, когда такая регистрация предусмотрена законом; о взыскании с организаций и граждан штрафов государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами, осуществляющими контрольные функции, если федеральным законом не предусмотрен бесспорный порядок их взыскания; о возврате из бюджета денежных средств, списанных органами, осуществляющими контрольные функции, в бесспорном порядке с нарушением требований закона или иного нормативного акта, и др.

Разрешая перечисленные споры, арбитражные суды вправе истребовать у соответствующих органов и должностных лиц необходимые документы, в том числе и правовые акты, для их изучения и проведения экспертизы, поскольку они могут быть письменными доказательствами при разрешении спора. Тем самым они контролируют правомерность и законность актов и действий органов исполнительной власти, Их должностных лиц, то есть ответчиков. Установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного органа, органа местного самоуправления, иного органа закону, либо издание его с превышением полномочий, арбитражный суд принимает решение в соответствии с законом.

Вступившее в законную силу решение арбитражного суда является обязательным для всех государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, должностных лиц и граждан и подлежит исполнению на всей территории Российской Федерации. Немедленному исполнению подлежат решения арбитражного суда о признании недействительными актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов. Принудительное исполнение решения, вступившего в законную силу, осуществляется на основании исполнительного листа, выдаваемого соответствующим арбитражным судом.

Если в результате разрешения спора будут выявлены нарушения закона и иных нормативных правовых актов со стороны органа исполнительной власти, должностного лица, арбитражный суд вправе вынести *частное определение* в адрес соответствующих органов, должностных лиц.

Таким образом, содержанием контроля арбитражных судов является проверка ими при разрешении экономических споров, вытекающих из административных правоотношений, соответствия актов и действий органов исполнительной власти, их должностных лиц требованиям законности и принятие мер по устранению обнаруженных правонарушений.

Закон РФ от 23 октября 1996 г. "О судебной системе Российской Федерации"¹ закрепил единую судебную систему, в которую, кроме ныне действующих судов, входят специализированные федеральные суды, конституционные (уставные) суды субъектов РФ, мировые судьи. Специализированные федеральные суды рассматривают гражданские и административные дела, а мировые судьи, кроме этого, и уголовные дела.

1 СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

Конституционный (уставный) суд субъекта РФ создается для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ, а также для толкования конституции (устава) субъекта РФ.

Несомненно, деятельность названных судов и мировых судей послужит укреплению законности во всех сферах государственной и общественной жизни, в том числе в сфере управления.

§ 6. Общий надзор органов прокуратуры

В соответствии с Законом РФ от 17 января 1992 г. "О прокуратуре Российской Федерации", федеральными законами, от 18 октября 1995 г. и от 10 февраля 1999 г. о внесении изменений и дополнений в этот закон¹ на органы прокуратуры от имени Российской Федерации возложено осуществление надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ. Надзорная деятельность органов прокуратуры включает в себя ряд направлений или отраслей, одной из которых является общий надзор.

¹ ВВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366; СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472. 1999 № 7 Ст. 878.

Предметом надзора являются:

а) соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории РФ, федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

б) соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами.

Прокуратура не осуществляет надзор за актами, издаваемыми Правительством РФ. Это — прерогатива конституционного контроля. Однако если принятое Правительством постановление противоречит Конституции РФ и ее законам, то Генеральный прокурор вправе информировать об этом Президента РФ.

Прокуратура наделена комплексом полномочий, позволяющих прокурорам своевременно реагировать на нарушения законности в управлении, принимать меры по устранению причин и условий ее нарушения, восстанавливать нарушенные права, привлекать к ответственности виновных лиц.

Полномочия прокурора по осуществлению общего надзора закреплены в ст. 22, 27 Закона о прокуратуре РФ. В соответствии со своей компетенцией он вправе, по предъявлении служебного удостоверения, беспрепятственно входить на территорию и в помещения объектов надзора, проверять исполнение ими законов; требовать от руководителей и иных должностных лиц объектов надзора представления необходимых материалов, документов, статистических и других сведений, в том числе акты, изданные ими с нарушением закона.

Прокурор имеет право требовать от должностных лиц выделения специалистов для выяснения возникающих вопросов, по которым необходимы специальные знания; проведения проверок и ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций, предприятий, учреждений в связи с имеющимися у него сведениями о нарушениях закона. Должностные лица, которым поступило требование прокурора о проведении проверок и ревизий; обязаны незамедлительно приступить к его исполнению.

Прокуратура наделена правом координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

В процессе общенадзорной деятельности прокурор рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина и в случае обнаружения таковых принимает меры по их пресечению и предупреждению, привлечению к ответственности виновных в нарушении закона лиц.

Прокурор вправе проверять законность административного задержания граждан и освобождать своим постановлением тех из них, которые были незаконно подвергнуты административному задержанию на основании решения несудебных органов; в предусмотренных законом случаях возбуждать уголовное дело или производство об административном правонарушении либо требовать привлечения нарушивших закон лиц к иному виду ответственности, установленной законодательством; обращаться в суд за защитой прав и законных интересов граждан, общества, государства; вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений закона.

Проверки исполнения законов, законности издаваемых поднадзорными объектами правовых актов, нарушения прав и свобод граждан осуществляются прокуратурой на основании поступивших в нее сообщений, заявлений, жалоб, сведений о фактах нарушения законности.

Реализуя свои полномочия, органы прокуратуры не вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных объектов, подменять собой иные государственные, в том числе контрольные органы. Требования прокурора, вытекающие из его полномочий, обязательны для исполнения адресатом в установленный срок. Их неисполнение влечет за собой предусмотренную законом ответственность.

В целях обеспечения законности в сфере управления органы прокуратуры используют в своей работе соответствующие методы, к которым относятся:

1. Проверка исполнения законов поднадзорными объектами. Итогом проверок являются справки, в которых дается анализ вскрытых нарушений законности, причин и условий, их порождающих, предлагаются меры по их устранению. Справки направляются в соответствующие органы, организации для принятия мер по устранению выявленных нарушений законности.

2. Проверка правовых актов, издаваемых поднадзорными объектами, и действий должностных лиц, порождающих юридические последствия. Такие проверки осуществляются с целью установления соответствия актов и действий закону, иным нормативным актам. При этом выясняется, нарушены ли права и законные интересы граждан, общества, государства исполнением проверяемых актов, действий, нанесен ли им ущерб.

3. Участие соответствующих прокуроров в заседаниях федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления. Участие в таких заседаниях позволяет прокурору уже на стадии рассмотрения и принятия правовых актов давать им юридическую оценку.

Они вправе участвовать также в рассмотрении внесенных ими представлений и протестов органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями.

4. Изучение и обобщение сведений о нарушениях законности, поступающих в прокуратуру либо публикуемых в средствах массовой информации, и принятие по ним соответствующих мер.

В случае нарушения законности прокурор обязан реагировать соответствующим образом. В Законе закреплены четыре формы реагирования прокурора на нарушения законности.

В порядке общенадзорной деятельности прокурор вносит *протест* на противоречащий закону правовой акт (ст. 23 Закона). Протест приносится в орган или должностному лицу, издавшему такой акт, либо в суд. В нем прокурор излагает требование об отмене правового акта или его части либо о приведении его в соответствие с законом.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления в соответствующий орган, организацию, должностному лицу. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения законности, прокурор вправе установить более короткий срок рассмотрения протеста. Ответ прокурору на протест дается в письменной форме.

Протест прокурора на правовой акт содержит определенные реквизиты: наименование опротестованного акта; кем и когда он издан; содержание опротестованного акта либо части его; правовое обоснование незаконно изданного акта; указание на нарушение нормы закона или подзаконного акта; требование прокурора об отмене или приведении в соответствие с законом опротестованного акта; предложение о рассмотрении протеста в установленный законом 10-дневный срок; должностное положение прокурора, его классный чин, дату принесения протеста.

Представление прокурора (ст. 23 Закона) является актом прокурорского надзора, формой его реагирования на факты нарушения закона, причины и условия, им способствующие. Оно вносится в орган, общественное объединение, политическую организацию, должностному лицу, которые полномочны принимать меры по их устранению. Представление подлежит безотлагательному рассмотрению, и в месячный срок должны быть приняты меры по устранению нарушений законности, о чем прокурору сообщается в письменной форме. Если представление рассматривается коллегиальным органом, то он должен уведомить прокурора о дне заседания.

Основанием внесения представления может быть выявленное нарушение закона либо совокупность нарушений, обобщение жалоб и заявлений граждан, поступающих в прокуратуру, судебной практики и др., позволяющие прокурору судить о состоянии законности на том или ином поднадзорном объекте.

Как и протест, представление содержит в себе определенные реквизиты: наименование поднадзорного объекта, которому оно адресуется; материалы, явившиеся основанием внесения представления; наименование нарушенного закона или законов; сущность совершенных правонарушений, их причины и условия; предлагаемые меры по ликвидации нарушений законности и устранению причин и условий, им способствующих; указание на конкретных виновных лиц и предложение о привлечении их к ответственности; должностное положение, классный чин прокурора, дату внесения представления.

Исходя из характера нарушения закона должностным лицом или гражданином прокурор вправе вынести постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении. Постановление о возбуждении производства об административном правонарушении направляется в уполномоченный на то орган или должностному лицу, которые обязаны рассмотреть дело в установленный законом срок и о результатах рассмотрения сообщить прокурору в письменной форме.

Предостережение о недопустимости нарушения закона. Оно объявляется прокурором или его заместителем в письменной форме должностному лицу в целях предупреждения правонарушений при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях.

В случае неисполнения требований, изложенных в предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном порядке¹.

¹ См. также Федеральный закон от 25 июля 2002 г. "О противодействии экстремистской деятельности" // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

ЧАСТЬ ВТОРАЯ

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ, СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРАМИ

РАЗДЕЛ VII

ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ

ЭКОНОМИКОЙ, СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРАМИ

Глава 20 ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

§ 1. Необходимость и характер государственного управления

Современные параметры управления и его эволюция определяются многогранными процессами смены социально-экономической и политической систем. Они обострили внимание к вопросам управления, особенно государственного. В оценке их появились крайние суждения. Одно из них сводится к тому, чтобы убрать государственные регуляторы из сферы экономики. Встречается также исключительно негативная оценка роли государства в отдельных социально-культурных областях. Отсутствие в Конституции РФ термина "государственное управление" привело к появлению точки зрения о неправомерности признания государственного управления как государственно-правовой категории.

Эти суждения следует признать сомнительными.

Во-первых, в современных условиях государство в силу генезиса и своей природы призвано осуществлять экономическую и социально-культурную политику. Оно выражает при этом различные общественные интересы, но выключение его из упомянутых сфер не позволит ему обеспечить эти интересы.

Во-вторых, значимость государства в экономической и социально-культурной сферах подтверждена историческим отечественным и зарубежным опытом. В *кризисной ситуации*, в которой находится наша страна, *роль государства* не только не ослабевает, а напротив, *усиливается*. Одной из мер реанимации экономики в Германии, Японии и других странах после Второй мировой войны было усиление централизованного государственного управления экономикой. Аналогичная мера, как известно, была осуществлена при проведении реформ Ф. Рузвельтом в США.

В-третьих, рыночная саморегуляция порождает *стихийные* процессы. Сознательно или по недоразумению, но иногда забывают, что стихийность — одно из свойств рыночного уклада, и смягчение ее разрушительной силы обеспечивается государством.

В-четвертых, рынок сам по себе еще мало что значит. Так называемое рыночное саморегулирование может привести к анархии и хаосу. Необходимы правильные пропорции, сбалансированность рыночного саморегулирования и государственного регулирования, которые не могут сложиться автоматически. Обеспечить их может только активная деятельность государства.

В-пятых, частная собственность порождает "экономическую" власть, более изощренную и жесткую по своей принудительной силе, чем тоталитарная государственность власть. Ограничить такую власть может только государство.

В-шестых, *государство не противостоит рыночной экономике*, оно располагает значительными потенциальными возможностями для стимулирования ее эффективного функционирования.

В-седьмых, *государство призвано предупреждать* негативные последствия деятельности организаций, являющихся естественными монополистами (транспорт, связь, энергетика и др.), и в необходимых случаях вводить те или иные ее ограничения, то есть *устанавливать режим в сфере рынка субъектов естественных монополистов*.

В-восьмых, государство необходимо как *гарант против внешней экспансии* в важнейшие сферы жизни нашего общества, защиты от нее внутреннего рынка и национальных интересов.

Поэтому дух и буква многих статей Конституции РФ предполагают активное влияние государства на экономические и социально-культурные процессы. Иначе говоря, *активная роль государства в руководстве экономической и социально-культурной сферами определена актом высшей юридической силы*. На практике она уже получила свое

юридическое выражение в интенсивном правотворчестве, направленном на регулирование отношений в этих сферах, и прежде всего на формирование рынка.

В затянувшемся споре о соотношении экономических и административных методов в управлении экономикой *реалистичной представляется точка зрения, говорящая о необходимости научно обоснованного использования экономических и административных инструментов государственного регулирования.*

Конечно, деятельность государства может быть со знаком "плюс" и "минус", но это уже проблема, лежащая в другой области.

Признавая государство и принцип разделения властей, алогично игнорировать либо недооценивать государственное управление.

Именно оно представляет собой форму реализации исполнительной власти.

Негативная тональность в отношении к государственному управлению проявляется также в высказываниях о необходимости *вытеснения административной системы из управления этими сферами.* Они во многом совпадают с упомянутым выше мнением и являются следствием непонимания сути административных систем либо мифов из области государственного строительства. *Ведь органы исполнительной власти, создаваемые для стимулирования государством рыночной экономики (их необходимость не отрицают и авторы предложений), также относятся к административной системе.* Все дело в том, какова административная система и какова социальная ценность такой системы, определяемая результатами ее функционирования. *Но без административной системы, то есть без системы управления, невозможно осуществление исполнительной власти, организационно-правовой механизм которой и есть административная система.*

Высказывается мнение, что министерства не являются рыночными органами, игнорируя тот факт, что такие органы имеются в странах с развитой рыночной экономикой (например, в ФРГ есть министерства экономики, сельского хозяйства и т. д.).

Дискриминация государственного управления вредна для общества. Практика последних лет доказала, что потеря управляемости обществом, "рыхлость" государственного управления повлекли за собой необратимые вредные последствия (обвальное падение производства, утечка за рубеж национальных богатств), которые государство должно было не допустить. Поэтому официально признано актуальнейшей задачей если не формирование заново, то радикальное совершенствование государственного управления. Данная проблема стала острой и для других стран СНГ, где также не сразу была понята социальная ценность такого управления.

Но государственное управление, характерное для советского периода, во многом принципиально отторгается изменившимися условиями жизни общества. Требуются радикальные изменения как в системе, так и в характере управления, его методах. Изменения коснулись как государственного (особенно его), так и негосударственного управления (например, из государственной системы вычленено местное самоуправление).

Общий переход к рыночным отношениям, существенные изменения в государственном устройстве, конституционное признание местного самоуправления предопределили новые мотивы в идеологии государственного управления. Стержень изменений в том, что его понятие не должно подменяться лишь понятием "административное подчинение", а государственное управление экономикой и социально-культурной сферой нельзя сводить лишь к *прямому управлению деятельностью конкретных предприятий и учреждений вышестоящими органами на основе отношений по принципу "власть — подчинение"*. В стране уже проведен комплекс мер, стимулирующих самостоятельный поиск, выбор и реализацию направлений переориентации или развития предприятий и учреждений.

В первой части учебника высказана мысль, что государственное управление, как и социальное управление вообще, — есть властная деятельность. Об этом полезно помнить. Но власть может проявляться по-разному: "жестко", в командном, непосредственном распорядительстве; императивных предписаниях, запретах, чиновничьей опеке и т. д.,

ограничивающих самостоятельность и гасящих инициативу; она может выражаться также и в "мягкой" форме: нормативном регулировании, широком использовании дозволений и рекомендаций, координации, направлении деятельности, содействии и оказании помощи и т. д.

Несомненная предпочтительность "мягкого" варианта управления общественными процессами не исключает элементов "жесткого". Установка только на преимущественно жесткое управление противоречит уже заданной модели развития нашего общества.

Эти соображения могут помочь в практическом формировании органов государственного управления и их правового статуса, структуры и методов их работы, отношений с предприятиями, учреждениями, организациями, а также другими органами государственного управления и органами местного самоуправления.

Принципиально изменяется влияние государственного управления на процессы в обществе и в другом аспекте. Государственным управлением по-прежнему охватываются все те же отрасли и сферы общества. Но его роль в целом, а также в отдельных отраслях и сферах становится иной. Имеются отрасли, сферы (их объекты), которые находятся в управлении:

а) государства, например, атомная промышленность, оборона и др. Вкрапление в управление этими отраслями общественных начал не меняет его государственного характера;

б) государственных и негосударственных структур. Объекты ряда отраслей и сфер находятся и в государственном, и негосударственном управлении. Такое "расщепление" имеет место в большинстве отраслей экономики и социально-культурного строительства (промышленности, сельском хозяйстве, здравоохранении, образовании и др.);

в) в совместном управлении государственных и негосударственных структур. Оно возможно в различных вариантах. Во-первых, представители государства входят в состав органов управления негосударственных организаций, в которых имеется доля государственной собственности (акционерных обществ); во-вторых, отдельные негосударственные органы наделяются государством отдельными государственными полномочиями (например, органы местного самоуправления); в-третьих, в реализации принципа долевого государственного и коммерческого финансирования программ, проектов;

г) негосударственных структур. Это отдельные негосударственные предприятия, учреждения и организации. Они действуют на началах внутреннего самоуправления.

При этом важно иметь в виду, что законодательство, распространяющееся на все отрасли и сферы, есть прерогатива государства. Характер государственного регулирования различен не только в сферах экономики, социально-культурной и административно-политической деятельности, но и в *их отдельных отраслях*.

В основе своей это определяется особенностями и значением самих отраслей и сфер. Сказываются также и задачи, решаемые на этапе смены общественного строя. Преобразования, проводимые в процессе общего перехода к рыночным отношениям (приватизация, демонополизация, преобразование форм собственности, либерализация цен и условий внешнеэкономической деятельности), привели к изменению отраслевой и региональной структуры экономики в результате ее приспособления к новой структуре спроса и возникновения массы малых предприятий, порожденных частным предпринимательством. Однако эти процессы в различной степени затрагивают конкретные отрасли и сферы. Они не могут протекать вне влияния государства.

Административно-правовая организация управления не может отвлекаться от такой разноплановой роли и деятельности государства. Кроме того, негосударственное управление также требует своей организации, которая в отдельных аспектах опирается на нормы административного права (например, местное самоуправление).

Государственное управление осуществляется в основном на двух уровнях: а) федеральном; б) субъектов РФ. Исключение составляет сохранение в отдельных регионах

местного государственного управления, а также возложение на органы местного самоуправления выполнения отдельных государственных функций. В этих случаях их деятельность не лишена государственного характера. Следует иметь в виду, что в связи с принятием I и II частей Гражданского кодекса РФ, основанных на концепции частного права, появились категорические суждения относительно того, что теперь государство лишено права вмешиваться в частную собственность, которая теперь стала для него неприкосновенной. Такие суждения ущербны с профессиональной юридической точки зрения, способны ввести в заблуждение.

Во-первых, во всех странах, в том числе и в тех, в которых частная собственность провозглашена священной и неприкосновенной, она обременена определенными государственными правилами, которым обязан подчиняться собственник.

Во-вторых, Конституция РФ и еще в большей степени сам ГК предусматривают *законные* основания приобретения, ограничения и прекращения права собственности. В частности, допускается принудительное отчуждение имущества (ст. 35 Конституции РФ, п. 2 ст. 235 ГК).

В-третьих, следует не ослаблять, а повышать роль государственных гарантий права собственности.

В-четвертых, как известно, государство может иметь доли в капитале негосударственных коммерческих организаций, в том числе Золотую акцию, а также своих представителей в органах управления ими.

§ 2. Понятие и цели организации управления

• 1. Управление может рассматриваться с различных точек зрения — социально-экономической, политической и др. Административно-правовая организация управления представляет собой сердцевинный аспект организации исполнительной-власти, обеспеченной нормами административного права.

Административно-правовая организация управления (далее — организация управления) есть закрепленная нормами административного права система субъектов, призванных осуществлять управление, их статус, включая взаимоотношения этих субъектов внутри и вне этой системы.

Элементами административной организации управления являются:

- а) органы исполнительной власти;
- б) другие органы управления, входящие в разветвленный организационный механизм осуществления функций исполнительной власти;
- в) нормы административного права, устанавливающие соответствующий статус всех звеньев системы управления, в том числе их служащих;
- г) важнейшие параметры их отношений, очерченных административным правом;
- д) правовая ответственность субъектов, вытекающая из их административно-правового положения.

Понятием организации управления охватывается как государственное, так и негосударственное управление в той мере, в какой оно регламентируется административным правом.

Организация управления имеет целью создание наиболее благоприятных условий для действенного функционирования исполнительной власти, соответствующего интересам граждан, общества и государства. Рациональная организация осуществления исполнительной власти является одним из важнейших условий упорядочения государственного управления, его экономичности и нормальной государственной деятельности в целом. Она должна обеспечить правильный выбор субъектов управленческой деятельности, определить место и роль каждого из них и четкое взаимодействие между ними с тем, чтобы исключить в системе управления работу на "холостом" ходу, параллелизм и дублирование в осуществлении одних и тех же функций.

Организация управления должна учитывать роль исполнительной власти в обществе в

целом и одновременно особенности структуры экономики, социально-культурной и административно-политической деятельности в РФ в условиях федеративного государственного устройства и системы местного самоуправления.

В настоящее время возникла крупная *проблема учета особенностей момента и перспектив в эволюции управленческих структур*. Государственное управление, имея свои закономерности развития, должно в наибольшей степени соответствовать тем конкретно-историческим задачам, которые ему предстоит решать. Но не только. Его система должна формироваться так, чтобы создавать необходимые условия для повышения эффективности решения проблем, определяющих перспективы развития общества.

Управленческие структуры, находясь в зависимости от социально-экономической и политической систем, должны обладать способностью оказывать сильное влияние на развитие общества, не допуская при этом насилия над социально-экономическими процессами. На такой подход должны быть запрограммированы все конструктивные элементы административной организации управления, его системы.

Формирование современной системы управления предполагает преодоление ряда организационных стереотипов, вобравших в себя некоторые идеологические и политические взгляды прошлого на систему государственного управления и противоречащих современному. Современному характеру взаимоотношений между органами государственного управления РФ и ее субъектов противоречит организационно-правовая конструкция "единой системы отраслевых министерств, ведомств", основанная, как известно, на жесткой централизации и отношениях по принципу "власть — подчинение". Не только нижестоящие органы, но и все предприятия, учреждения являлись в высокой степени централизованными, организационными звеньями единых систем министерств и ведомств. В деятельности министерств и ведомств значительный удельный вес занимали оперативное управление предприятиями, учреждениями и организациями и решение вопросов их деятельности в форме непосредственного распорядительства. Таким образом, *единая система министерства, ведомства означала высокую степень социально-экономической, организационной, правовой централизации, обособленности и замкнутости этой системы, на базе которой процветал ведомственный диктат вышестоящих отраслевых и межотраслевых органов*. Самостоятельность и инициатива предприятий, учреждений и организаций были крайне ограниченными. В этих условиях перестраховка и переложение решения вопросов на вышестоящие органы стали принципом деятельности их администрации.

В настоящее время предприятия, а также социально-культурные учреждения в основном децентрализованы. Децентрализация выражается в том, что они, во-первых, дифференцированы по формам собственности, составляя частную, государственную, муниципальную и другую собственность. Управление ими осуществляют собственники или назначаемые ими органы; во-вторых, негосударственные предприятия и учреждения, сохраняя свою отраслевую принадлежность в экономическом смысле, выведены из подчинения государственных органов; в-третьих, государственные предприятия и учреждения, сохраняя ведомственную принадлежность, укрепили свои позиции как субъекты рынка и гражданского права, обрели ту степень самостоятельности, которая не позволяет безоговорочно рассматривать их в качестве организационных звеньев единой системы вышестоящего отраслевого органа.

Оттеняя степень самостоятельности государственных предприятий, получивших государственное имущество в хозяйственное ведение, со значительным допуском условности можно сказать о том, что они также выведены из подчинения вышестоящих отраслевых органов управления в том смысле, что последние не вправе осуществлять непосредственное управление подведомственными предприятиями, вмешиваться в их производственную и хозяйственную деятельность, диктовать свои условия ее осуществления.

В отношении к ним вышестоящие органы обладают лишь отдельными элементами прямого управления, связанными с замещением должностей руководителей, обеспечением выполнения законов, финансированием бюджетных учреждений, бюджетным финансированием определенных мероприятий, проводимых предприятиями. Назначение и освобождение от должности руководителей, решение вопросов финансирования и некоторых других — это мощные рычаги влияния вышестоящих органов на деятельность государственных предприятий и учреждений, которые нельзя недооценивать. Более того, из общего правила имеются исключения, когда особый характер деятельности предприятий предполагает усиленное управляющее воздействие государства на различные стороны его деятельности.

Но главное назначение отраслевых органов — координация и регулирование деятельности в соответствующих отраслях. Они могут осуществляться в интересах отрасли в целом и ее предприятий, учреждений и организаций. В соответствии с этими началами формируются системы управления, объектами которого выступают уже не хозяйствующие единицы или учреждения, а крупные комплексы, в том числе отраслевые. Например, управление промышленной политикой, государственным имуществом и т. п.

Сказанное не относится к казенным заводам, фабрикам, хозяйствам, в отношении которых уполномоченные вышестоящие органы осуществляют прямое управление¹.

¹ См. постановление Правительства РФ от 6 сентября 1994 г. № 1138 "О порядке планирования и финансирования деятельности казенных заводов, казенных фабрик, казенных хозяйств"; ст. 115, 296, 297 ГК РФ.

Между тем в последнее время усиливается тенденция ограничения самостоятельности и иных государственных предприятий.

Вольное обращение с государственным имуществом руководителей государственных предприятий побудило Правительство РФ пойти на некоторые ограничения, установив, что федеральное предприятие распоряжается закрепленным имуществом исключительно в соответствии с целевым назначением имущества, определенным при его передаче, либо уставом предприятия. Ему запрещено продавать закрепленное имущество, вносить это имущество в порядке оплаты уставного капитала других предприятий, сдавать в аренду, передавать в залог или иным способом распоряжаться имуществом без согласия Государственного комитета по управлению государственным имуществом² или его территориального органа. При невыполнении указанных требований Министерство имущественных отношений РФ вправе изъять у предприятия такое имущество или реорганизовать в установленном порядке предприятие.

² Ныне — Министерство имущественных отношений РФ.

Для контроля за использованием и сохранностью государственного имущества, относящегося к государственной собственности и закрепленного за федеральными предприятиями и федеральными государственными учреждениями, могут производиться документальные и фактические проверки (ревизии и инвентаризации), аудиторские проверки. Их могут назначать Министерство имущественных отношений, его территориальные органы и, по согласованию с ними, федеральные органы исполнительной власти, на которые возложены координация и регулирование деятельности в соответствующих отраслях (сферах) управления³.

³ См. постановление Правительства РФ от 10 февраля 1994 г. № 6 "О делегировании полномочий Правительства РФ по управлению и распоряжению объектами федеральной собственности".

Гражданский кодекс РФ существенно ограничил права государственных и муниципальных предприятий в распоряжении имуществом, которое находится теперь не в их полном хозяйственном ведении, а в хозяйственном ведении, что означает лишение их права собственности на закрепленное за ними государственное или муниципальное имущество и ограничение распоряжения им.

Конструкция единых систем федеральных органов чаще всего теперь применяется в организации централизованного осуществления межотраслевых функций, имеющих свои периферийные органы, в управлении рядом централизованных отраслей административно-политического характера. Например, единые системы Госкомстата России,

Госкомстандарта России, Государственного таможенного комитета РФ и др. При этом они формируются по тем предметам, которые отнесены лишь к федеральному ведению.

Иначе, чем в экономике, обстоит дело в административно-политической сфере. Строго централизованное управление ее отдельными отраслями является их естественным состоянием (оборона, государственная безопасность, иностранные дела и др.). Высокой степенью централизации характеризуется управление определенными учреждениями и организациями, подведомственными Министерству внутренних дел РФ (внутренние войска и др.). Следовательно, конструкция единых систем соответствующих министерств и ведомств сохраняет свое значение.

Лишается своей основы если не вообще, то в качестве определенного правила применение принципа двойного подчинения к статусу органов исполнительной власти субъектов РФ. Их статусу в том качестве, в каком он постулируется сейчас, противоречит *организационное* подчинение отраслевых и межотраслевых органов соответствующим федеральным органам.

Правда, Конституция РФ дает серьезные основания для полемики по данному вопросу, провозглашает единство системы исполнительной власти. Но, с одной стороны, для отрицания такого единства нет ни методологических, ни юридических оснований, а с другой, из этого еще не вытекает жестокое организационное "сцепление" органов исполнительной власти РФ и ее субъектов. Единство системы исполнительной власти может достигаться с помощью правовых норм, общностью характера функций органов разных уровней.

Содержание, организации управления включает решение различных вопросов. Изначально необходимо определить: принципы и формы их юридического закрепления; формы органов управления в зависимости от их функционального назначения; разграничение между ними компетенции, включая формулирование задач, функций, установление прав и обязанностей; правовые формы взаимодействия между ниже- и вышестоящими звеньями управления; методы управленческой деятельности и формы их реализации.

В тех случаях, когда решение указанных вопросов затрагивает интересы субъектов РФ и органов местного самоуправления, они должны предварительно обсуждаться и согласовываться с ними.

Органа, который бы обладал всем комплексом полномочий по вопросам административной организации управления, Нет и быть не может. Неизбежно взаимодействие между всеми органами, причастными к решению тех или иных вопросов.

Важное значение имеют *правильный выбор и закрепление связей между субъектами управления, отраслями и сферами*. В действующих системах управления они имеют различные формы.

Общее подчинение, при котором полномочия вышестоящего органа не ориентированы на конкретные вопросы руководства находящимися в таком подчинении объектами. Объектами, находящимися в общем подчинении, осуществляется общее руководство, в основном путем установления правил деятельности (поведения) и осуществления контроля (надзора).

Общее подчинение может иметь место как при наличии промежуточных звеньев между субъектом и объектом управления, так и без таковых. Например, в настоящее время государственные промышленные предприятия находятся, как правило, в общем подчинении соответствующих министерств и государственных комитетов. Подчинение в этом смысле равнозначно подведомственности.

Непосредственное подчинение выражается, прежде всего, в отсутствии между субъектом и объектом управления промежуточных звеньев. Но не только в этом. Здесь иной характер организационных и правовых связей, чем при общем подчинении. Непосредственное подчинение предполагает значительную организационную и правовую зависимость объекта от субъекта управления, решение кадровых вопросов, применение

дисциплинарных мер к работникам, элементы непосредственного распорядительства, отмену актов объекта управления и т. д. Непосредственно подчиненное предприятие, учреждение, организация непременно находятся в ведении субъекта управления.

Прямое подчинение, при котором связи между субъектами управленческих отношений являются обычно также непосредственными. Но они могут быть и через "голову" промежуточного звена данной системы управления в том смысле, что соответствующий субъект находится в непосредственном подчинении такого звена. При прямом подчинении, по общему правилу, речь идет об отношениях между руководителями (начальниками и т. д.) и работниками, командирами и другими военнослужащими и т. п.

Оперативное подчинение означает юридическую зависимость данного субъекта управленческих отношений от другого только *по определенным вопросам и не подчиненного ему в других сферах*. В оперативном подчинении могут находиться организации и определенные категории лиц. Например, начальнику станции в оперативном отношении подчиняются действующие на ее территории работники других служб по вопросам, связанным с обеспечением безопасности движения поездов. Принцип оперативного подчинения применяется иногда при выполнении конкретных задач подразделениями и службами правоохранительных органов.

Оперативное подчинение предусматривается также в случаях, когда нужна быстрая реакция на возникающие вопросы, требующие вмешательства вышестоящего или нижестоящего органа (должностного лица) либо при необходимости руководства текущей работой органа (должностного лица вышестоящего подчинения). Например, руководители ряда главных управлений Администрации Президента РФ подчинены ему непосредственно, а в оперативном отношении — руководителю Администрации.

Двойное подчинение субъекта управления по горизонтали и вертикали основано на разграничении предметов и полномочий совместного ведения, при котором по отношению к одному и тому же субъекту орган данного уровня и вышестоящий обладают по определенным для них вопросам юридически властными полномочиями. Двойное подчинение исключает смешение предметов ведения и полномочий тех органов, в подчинении которых находится тот или иной орган управления. Соотношение объема и характера полномочий соответствующих органов может быть различным. Но если орган обладает хотя бы одним из решающих полномочий в отношении субъекта, подчиненного по всем другим вопросам иному органу, то уже можно говорить о двойном подчинении данного субъекта. Даже в тех случаях, когда вышестоящий орган обладает дисциплинарной властью в отношении руководителей нижестоящего органа, подчиненного по горизонтали, имеет место воплощение принципа двойного подчинения. Орган, имеющий двойное подчинение, принадлежит к системе нижестоящих органов соответствующего уровня. В настоящее время сфера применения принципа двойного подчинения достаточно узка.

По общему правилу, он не фиксируется в нормативных актах в прямой форме. Однако в отдельных случаях статус органов на основе двойного подчинения прямо устанавливается такими актами. Так, в соответствии с Положением о Федеральной государственной службе занятости населения РФ¹ органы службы занятости в субъектах РФ, в районах и городах подчиняются в своей деятельности вышестоящим органам занятости и соответствующим органам исполнительной власти в пределах их компетенции.

¹ Российская газета. 1993. 29 июня (Указом Президента РФ от 14 августа 1996 г. "О структуре федеральных органов исполнительной власти" данная служба ликвидирована, ее правопреемником стало Министерство труда и социального развития РФ).

Соподчинение выражается в одновременном подчинении субъектов управления двум и более вышестоящим органам государственной власти. Так, сейчас часть министерств и ведомств одновременно подчинена Президенту и Правительству РФ (министерства внутренних дел, обороны и др.). Например, контроль за деятельностью Министерства иностранных дел РФ осуществляется по соответствующим направлениям его деятельности Президентом и Правительством РФ¹. Иногда соподчинение обуславливается,

с одной стороны, специализацией управленческой функции, а с другой, необходимостью единообразия в ее осуществлении двумя или более органами управления. При этом один из органов выступает головным в осуществлении или обеспечении осуществления данной функции. Например, вузы, не подведомственные Министерству образования РФ, подчиняются соответствующим министерствам, госкомитетам, а также и Министерству образования РФ по вопросам применения образовательных стандартов и др.

¹ Положение о Министерстве иностранных дел РФ от 14 марта 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1033; 2001. № 11. Ст. 1006; № 23. Ст. 2329.

Соподчинение, в отличие от двойного подчинения, *применяется по вертикали*.

Важным является выбор принципа организации аппарата органов управления, форм его структурных подразделений и установления их административно-правового статуса. Эти вопросы решаются или должны решаться в зависимости от уровней, а также отраслей и сфер, в которых им предстоит действовать. Однако в формах структурных подразделений нет принципиального единообразия. Их разновидностями могут являться департаменты, главные управления, отделы, советы, центры, бюро, секретариаты.

Правительством РФ принято специальное постановление от 5 ноября 1995 г. "О структуре центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти"², направленное на упорядочение структуры этого аппарата. Руководителям этих органов рекомендовано при формировании структуры центрального аппарата исходить из того, что количество ведущих должностей государственных служащих не должно превышать 10%, а старших — 40% от общей численности работников этих органов. В соответствии с постановлением штатная численность департамента не может быть менее 35, управления — менее 20, отдела — менее 10, отдела в составе департамента (управления) — менее 5 единиц. В структуру департамента и управления не могут входить менее 3 отделов.

² СЗ РФ. 1995. № 46. Ст. 4450.

Департаменты образуются на основании решений Правительства РФ в федеральных министерствах, в федеральных органах исполнительной власти, имеющих статус, равный статусу федерального министерства. В исключительных случаях они могут создаваться в государственных комитетах РФ. Департаменты образуются в соответствии с установленными предельной численностью и годовым фондом оплаты труда работников центрального аппарата.

Департаменты предназначены для координации и регулирования крупного направления сферы экономической и (или) социально-экономической деятельности государства, отнесенной к ведению соответствующего федерального органа исполнительной власти; для решения проблем федерального или отраслевого значения, отличающихся высокой комплексностью и степенью охвата общегосударственных и отраслевых связей. Именно эти критерии должны иметь определяющее значение при решении вопроса о создании департамента. При этом предполагается также высокий уровень его автономности в пределах задач и функций данного федерального органа исполнительной власти (выше речь шла о департаментах центрального аппарата лишь федеральных органов исполнительной власти; упомянутое постановление не распространяется на департаменты органов исполнительной власти субъектов РФ).

В структуре органов, действующих в экономике, социально-культурной сфере, важное место занимают информационно-аналитические, прогнозирующие, технико-технологические функциональные подразделения.

По общему правилу, положения о структурных подразделениях федеральных органов исполнительной власти, определяющие их административно-правовой статус, утверждаются руководством этих органов. По действующим положениям, они утверждают структуру и штатное расписание центрального аппарата, а также смету расходов на его содержание; положения о его подразделениях; назначают на должность и освобождают от должности работников центрального аппарата; на уровне республик положения утверждаются в аналогичном порядке; в других субъектах РФ — по-разному: в ряде случаев — главами администраций, но иногда и органами управления администраций

субъектов РФ.

Положения об органах управления администраций утверждаются главами администраций. Наиболее принципиальные моменты статуса этих органов регламентируются уставами субъектов РФ.

Как уже отмечалось (см. часть первую учебника), положения о структурных подразделениях отдельных федеральных органов исполнительной власти утверждаются Президентом или Правительством РФ.

Внутренняя организация структурных подразделений регламентируется органами, в составе которых они формируются и действуют. Иной порядок формирования и установления статуса действует в отношении территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Руководителям последних предоставлено право создавать, реорганизовывать и ликвидировать свои территориальные органы; утверждать положения о них; назначать на должность и освобождать от должности их руководителей.

Между тем создание такого рода органов часто предопределяется законами, а также положениями о самих федеральных органах. Например, органов Государственного таможенного комитета РФ — Таможенным кодексом Российской Федерации; органов Госстандарта России — Положением о нем и т. п. Утверждение положений о территориальных органах возложено на руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Однако компетенция таких территориальных органов нередко предопределяется Положениями о соответствующих федеральных органах исполнительной власти, а следовательно, органами, утвердившими такие положения. Например, в Положении о Госкомстате России устанавливается, что территориальные статистические органы осуществляют функции и права, предусмотренные указанным Положением применительно к конкретным условиям их деятельности. Председатель Госкомстата России, утверждая положения о территориальных статистических органах, не вправе игнорировать данное обстоятельство.

§ 3. Правовые основы организации управления

Создание организационной системы управления серьезно затрудняется отсутствием стабильной, внутренне непротиворечивой системы законодательства, необходимого для недвусмысленного определения организации, функций, полномочий субъектов управления как одного из условий самостоятельности в их работе. Именно качественное законодательство призвано предупредить поспешность, импровизации, субъективизм и волюнтаризм в создании управленческих систем.

Многие решения, касающиеся формирования системы управления, прямо зависят от принятия ряда законов. Правовой вакуум в прошлом привел к грубому извращению государственного управления, административно-правовой вакуум при современной идеологии социально-экономического развития общества влечет за собой дезорганизацию управления, его ослабление, хаос в обществе.

Отсутствие общего правового акта об управлении в РФ предопределило многообразие правовых актов по данной проблеме. Необходимость в подобном акте очевидна, несмотря на то (а, быть может, именно потому), что регламентация организации управления должна учитывать неизбежные особенности задач, к решению которых она должна быть приспособлена. Это значит, что в принципе не может быть такого правового акта, который бы исчерпывающим образом регламентировал организацию управления. Ведь оно должно быть ориентировано на решение общих, отраслевых, межотраслевых, территориальных и отдельных крупных задач (освоение космоса и др.).

Массив действующих правовых актов, в той или иной мере относящихся к организации управления, велик (не смешивать с полнотой и качеством регламентации

связанных с этим вопросом). Они могут быть с допуском условности классифицированы по ряду критериев: по юридической силе; в зависимости от принципа федерализма; по содержанию; по характеру их влияния на организацию управления. Классификация правовых актов по этим критериям позволяет расширить представление о правовых основах организации управления, их сложной структуре в современных условиях. При этом надо иметь в виду, что ныне отсутствует четкое разграничение компетенции органов государственной власти и должностных лиц в вопросах организации управления на уровне РФ ее субъектов. С точки зрения государственного строительства, положение — явно ненормальное и, естественно, подлежащее исправлению.

По *юридической силе* выделяются:

а) Конституция РФ, закрепляющая в общем виде структуру экономики, социально-культурной и административно-политической деятельности;

б) законы РФ;

в) постановления палат Федерального Собрания;

г) конституции, уставы и законы субъектов РФ. Уставы субъектов РФ, кроме республик, имеют большое значение для организации управления на уровне этих субъектов. В уставах, принимаемых законодательными (представительными) органами соответствующих субъектов РФ, решаются важнейшие вопросы структуры органов управления и их статуса;

д) подзаконные акты: Президента РФ и органов исполнительной власти.

Среди актов данной группы особое место занимают указы и распоряжения Президента РФ. С одной стороны, они подзаконны, поскольку, как известно, не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. С другой, они могут издаваться для регулирования общественных отношений первичным образом, то есть тех, которые не урегулированы федеральными законами. В Конституции РФ не случайно не применена формула, что акты Президента издаются на основании и во исполнение Конституции РФ и федеральных законов. Президент РФ обладает более широкой свободой в регулировании общественных отношений. Издаваемые им правовые акты не всегда являются прямым следствием принятых законов, их конкретизацией и развитием, что характерно для правотворчества органов исполнительной власти. Многие правовые акты Президента РФ посвящаются вопросам организации управления, статусу различных звеньев его системы на уровне РФ, ее субъектов и местного самоуправления.

Определенные вопросы внутренней самоорганизации решаются с помощью правовых актов соответствующих органов и их должностных лиц.

В зависимости от *принципа федерализма*. Данный принцип находит свое отражение в системе правовых актов, регламентирующих организацию управления. Система их формируется на основе разграничения компетенции органов государственной власти РФ и ее субъектов в области организации управления в целом и в конкретных сферах и отраслях.

По *содержанию различаются* общие правовые акты, распространяющие свое действие на определенные отношения независимо от того, в какой сфере или отрасли они возникают, и специализированные, регламентирующие вопросы организации управления в отдельных отраслях и сферах.

В общих правовых актах содержатся нормы, касающиеся вопросов организации управления, не имеющих отраслевой специфики. Такого рода акты являются внеотраслевыми. Например, Земельный кодекс РФ закрепляет систему государственного контроля за соблюдением земельного законодательства, антимонопольное законодательство, правовые акты о занятости населения и др.

Специализированные правовые акты более детально регламентируют организацию системы управления профильными отраслями и сферами деятельности. Например, Закон РФ от 24 апреля 1996 г. "Об обороне"¹ закрепляет основы управления обороной Российской Федерации.

¹ Российская газета. 1996. 23 янв.

По *характеру влияния* выделяются правовые акты, косвенно влияющие на организацию системы управления, и акты, непосредственно регулирующие те или иные его вопросы. Например, Гражданский кодекс РФ 1994 г. не содержит норм по конкретным вопросам организации управления отраслями и сферами. Но, регламентируя отношения собственности, он оказывает влияние прежде всего на концепцию организации управления экономикой в целом, на концепцию формирования системы отраслевых органов управления, на выбор методов управления коммерческими и некоммерческими организациями и т. д. При всеобщем господстве государственной собственности, естественно, эта система должна быть более разветвленной и специализированной, чем в условиях, когда государственная собственность носит ограниченный характер.

Правовые акты, непосредственно регулирующие те или иные вопросы организации управления, могут закреплять его конкретные принципы, содержать конкретные нормы прямого действия. Такого рода нормы содержатся в общих, но чаще в специализированных актах.

Организация управления *в отраслях и сферах обеспечена законами в разной степени*. Организация управления экономикой обеспечена законами в меньшей мере, чем в других областях. Во многих случаях она регламентируется указами Президента РФ и другими подзаконными актами. Основные причины, объясняющие, но не оправдывающие ситуацию — многогранность экономики, незавершенность и противоречивость процесса реформ в стране, незавершенность структурной перестройки экономики, нестабильность ее развития и др. В этих условиях обеспечение законом организации управления экономикой, при том, что необходимость в нем часто отрицается, является маловероятным, поскольку он будет подвержен постоянным корректировкам.

Тем не менее в последнее время принято немало специальных, в том числе отраслевых, федеральных законов, в которых закрепляются основы организации управления в соответствующих областях уже применительно к современным условиям. Например, федеральные законы: от 19 июля 1995 г. "О естественных монополиях"¹; от 12 мая 1995 г. "О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации"²; от 7 июля 1995 г. "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности"³; от 13 марта 1996 г. "Об энергоснабжении"⁴; от 20 марта 1996 г. "О рынке ценных бумаг"⁵; от 1995 г. "О федеральном железнодорожном транспорте"⁶; от 16 февраля 1995 г. "О связи"⁷.

¹ СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3426.

² СЗ РФ. 1995. № 25. Ст. 2343.

³ СЗ РФ. 1995. № 42. Ст. 3929.

⁴ Российская газета. 1996. 10 апр.

⁵ Российская газета. 1996. 25 апр.

⁶ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3505.

⁷ СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 600.

¹ Российская газета. 1997. 27 марта (теперь данная служба находится в ведении МЧС РФ).

Следовательно, в области экономики правовыми актами, касающимися организации управления, являются федеральные законы, в которых такие вопросы регламентируются, положения об отдельных органах исполнительной власти, акты Президента и Правительства РФ, других федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решения об образовании конкретных органов, утверждении их структуры, штатных расписаний.

Указанные законодательные акты необходимо воспринимать с внесенными в них изменениями и дополнениями, а также наличием актов Президента РФ, хотя и противоречащих законодательным актам, но применяемым при решении тех или иных вопросов организации управления.

По общему правилу, в законодательных актах определяются организация отрасли, сферы и основные звенья системы управления отраслью или сферой, принципиальное разграничение компетенции и характер взаимоотношений между ними. Положения за-

конодательных актов детализируются в подзаконных правовых актах уполномоченных органов и должностных лиц (Президента и Правительства РФ, органов и должностных лиц субъектов РФ в пределах их полномочий). Например, постановлениями Правительства РФ утверждены Типовое положение о Комитете по управлению имуществом края, области, Типовое положение о специальном (коррекционном) образовательном учреждении для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии, Положение о Государственной противопожарной службе Министерства внутренних дел Российской Федерации¹ и др.

В тех случаях, когда в нормативных актах есть неопределенность относительно того, какие именно органы могут решать тот или иной организационный вопрос, приоритет принадлежит тому из них, решения которого обладают большей юридической силой. Данное правило действует и тогда, когда юридически возможно его решение разными органами. Такие проблемы могут возникать в связи с недостатками в разграничении компетенции, что само по себе есть негативное явление, которого в правильно организованной системе не должно быть.

Не исключается вариант делегирования полномочий по формированию данных органов управления либо их структурных подразделений.

Организация структурных подразделений органов управления подсказывается обычно административной практикой и опосредуется правовыми актами об утверждении их структуры или решении конкретных вопросов. Статус структурных подразделений обычно определяется положениями о них, утверждаемыми данным органом или его уполномоченными должностными лицами. Часто в таких положениях отражается их структура, хотя сами положения, и это объяснимо, появляются после ее утверждения. Положения же представляют собой правовые акты, комплексно регламентирующие как основы внутренней организации, так и статус подразделений в целом.

Глава 21

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ, ОТРАСЛЕВЫЕ И МЕЖОТРАСЛЕВЫЕ НАЧАЛА В УПРАВЛЕНИИ

§ 1. Основы разграничения компетенции в области управления между органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов

Данная проблема производна от конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между РФ как единым государством и ее субъектами. Однако за пределами компетенции органов исполнительной власти вообще находятся вопросы правосудия и прокурорского надзора как особых конституционных функций. Взаимодействие с судами, органами прокуратуры осуществляется в основном в порядке реализации полномочий органами исполнительной власти по материально-техническому обеспечению деятельности органов судебной власти и прокурорского надзора, а также осуществления последними своих полномочий по обеспечению законности в деятельности органов управления.

Сферы компетенции законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в основном совпадают. Это во многом определяется целями управления. Его повседневное функционирование связано и подчинено осуществлению задач государственной деятельности в соответствии с компетенцией РФ и ее субъектов во всех других, кроме названных, отраслях и сферах деятельности. Тем не менее остается фактом то, что в законодательстве полномочия между законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти должным образом не разграничены.

Предметы ведения и полномочия, реализация которых предполагает включение механизма исполнительной власти, разнообразны: регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; регулирование и защита национальных меньшинств; установление

системы федеральных органов исполнительной власти и порядка их организации и деятельности; федеральная государственная собственность и управление ею; установление основ федеральной политики и разработка федеральных программ в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития РФ; установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование; основы ценовой политики; федеральные экономические службы; федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития; федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе; внешняя политика и международные отношения; внешнеэкономические отношения РФ; оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования; определение статуса и защита Государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ; метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; официальный статистический и бухгалтерский учет; федеральная государственная служба.

Основы разграничения компетенции между РФ и ее субъектами закреплены Конституцией РФ, Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Отдельные договоры уже заключены между РФ и Татарстаном, Башкортостаном и некоторыми другими субъектами РФ.

Однако Федеративный договор действует в той части, в которой не противоречит положениям Конституции РФ. Например, он противоречит ст. 5 Конституции, установившей равноправие субъектов РФ. Но справедливости ради надо сказать, что равноправны они все же не во всем. Так, республика признается государством, ее статус определяется Конституцией РФ и конституцией республики. Каждый другой субъект РФ не признается государством, его статус определяется Конституцией РФ и уставом. Эти формальные моменты на практике влияют на компетенцию по управлению, организацию ее осуществления. Конституция РФ предусматривает также возможные особенности правового статуса автономной области, автономного округа. Он может быть закреплен в федеральном законе об автономной области, автономном округе. Отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти, автономного округа и органами государственной власти соответственно края, области.

Принцип равноправия республик вообще не исключает различий в предметах ведения, объеме и характере их конкретных полномочий. Ведь имеется в виду формальное равноправие. Однако фактическое неравноправие может явиться следствием договоров между органами государственной власти РФ и ее отдельными субъектами. Каждый субъект РФ имеет конституционное право на заключение такого договора, но его содержание может быть различным.

Напомним также о возможности делегирования полномочий органами государственной власти РФ органам государственной власти ее субъектов, и наоборот.

Неравноправие субъектов с точки зрения предметов ведения и полномочий отражено в правотворческой деятельности, особенно в указах Президента РФ. Так, для Башкортостана установлена более низкая процентная ставка отчисления от налогов в федеральный бюджет, чем для Пермской области. Необходимо также учитывать объективные потребности в учете особенностей регионов, обусловленных независимыми от них обстоятельствами (климатические условия, зоны бедствий и т. д.).

Важно иметь в виду, что Конституция РФ устанавливает не равенство субъектов, а их равноправие во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (п. 4 ст. 5).

Правовыми актами, определяющими разграничение компетенции по управлению между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, являются:

Конституция РФ, федеральные законы "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" от 24 июня 1999 г.; "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 6 октября 1999 г.; законодательство по отдельным отраслям.

Разграничение базируется на принципе федерализма, в соответствии с которым выделяются:

- а) предметы ведения и полномочия федеральных органов государственной власти;
- б) предметы ведения и полномочия совместного ведения этих органов и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- в) предметы ведения и полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Последние не очерчены в федеральных нормативных актах. Предполагается, что это те предметы ведения и полномочия, которые не принадлежат федеральным органам государственной власти, а также находящиеся за пределами предметов и полномочий совместного ведения РФ и ее субъектов. К этой части компетенции органов государственной власти субъектов РФ применим принцип: "Разрешено все, что не запрещено законом". Однако реализация этого принципа не может противоречить положениям Конституции РФ и основанному на ней федеральному законодательству.

В нормативных правовых актах субъектов РФ данный вопрос также решается по-разному. В одних конституциях, уставах собственно их предметы ведения и полномочия не очерчены, в других им отведены самостоятельные разделы.

Говоря о разграничении компетенции между органами государственной власти РФ и ее субъектами, следует иметь в виду, что термин "компетенция" в этом аспекте в Конституции РФ не употребляется. В ней идет речь, в одном случае, о "предметах ведения и полномочиях" (ст. 11), в другом — о "ведении" (ст. 71, 72). Термином "ведение", по смыслу Конституции РФ, охватывается более широкий диапазон их компетенции. Например, к ведению РФ отнесена оборона. Но вряд ли точно "оборону" выражать в терминах "предмет и полномочия". Скорее, это государственная функция, справедливо отнесенная к ведению РФ.

Характерным для разграничения предметов ведения и полномочий является отсутствие в Конституции РФ дифференциации их по отраслям управления, как в предшествующих конституциях. Это вызвано разграничением собственности по уровням, объекты которой могут принадлежать вместе с тем к различным отраслям экономики, социально-культурной и иной деятельности. Как известно, в настоящее время в связи со сменой экономической системы представление об управлении отраслями изменилось.

В Конституции как равнозначные употребляются понятия о разграничении предметов и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов и между Российской Федерацией и субъектами РФ. В основе второго положения лежит неверная концепция, допускающая противопоставление целому частям, из которых оно состоит, в частности, субъектов РФ самой РФ, будто бы существующей вне составляющих ее субъектов. Именно эта концепция может быть использована для дезорганизации государственного управления, общего для всей страны.

За пределами компетенции органов исполнительной власти находятся многие вопросы, отнесенные к ведению РФ и ее субъектов: государственная символика; принятие законодательных актов; судоустройство; прокуратура; амнистия и помилование; правосудие и др.

В других областях, опираясь на базовое регулирование, которое образуют законы, органы исполнительной власти осуществляют многогранную деятельность по государственному руководству обществом. В общем виде компетенция между органами государственной власти РФ и ее субъектов по управлению разграничивается следующим образом.

Федеральные органы исполнительной власти сосредоточивают в своих руках предметы

ведения и полномочия, имеющие общероссийское значение. Какие именно, вытекает из положений ст. 71 Конституции РФ. Это ключевые вопросы государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития РФ как целостного государства, в том числе регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; управление федеральной собственностью; установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия; установление основ ценовой политики; разработка и исполнение федерального бюджета; руководство федеральными энергетическими системами и коммуникациями; обороны и безопасности страны. Указанные органы участвуют в формировании правовых основ единого рынка, ведают информацией, деятельностью в космосе. Они непосредственно ведают вопросами обороны и безопасности страны, оборонного производства, продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества, производства ядовитых веществ, наркотических средств и их использованием. В их ведении находится метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименование географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет и др.

Федеральные органы исполнительной власти занимаются вопросами внешней политики и внешних экономических отношений РФ.

Степень и формы участия федеральных органов исполнительной власти в реализации указанных полномочий определяются, во-первых, тем, что приоритет в их осуществлении принадлежит Президенту РФ в условиях, когда его полномочия не конкретизированы законом; во-вторых, степенью урегулированности общественных отношений в указанных областях законами; в-третьих, содержанием предметов ведения и полномочий, отнесенных к ведению РФ. Полномочия этих органов во многих случаях детализированы в законах и подзаконных актах РФ и прежде всего в актах, устанавливающих статус конкретных федеральных органов исполнительной власти.

По общему правилу, предметы ведения и полномочия федеральных органов исполнительной власти изъяты из сферы компетенции субъектов РФ. Они могут оказывать влияние на их реализацию в случаях и в порядке, установленных Конституцией РФ и федеральными законами. Иными словами, федеральные полномочия не исключают возможности тех или иных форм участия субъектов РФ в их осуществлении. Оно не ограничивается только делегированием им полномочий. Для этого предусмотрены и другие законные основания. Например, привлечение субъектов РФ с их согласия к разработке и осуществлению федеральных целевых программ.

Правительством РФ 11 октября 1994 г. принято постановление № 1151 "О мерах по учету интересов субъектов Российской Федерации при управлении объектами федеральной собственности". Им предусмотрено согласование с органами исполнительной власти субъектов РФ назначения и освобождения от должности руководителей федеральных предприятий; включение должностных лиц таких органов в число представителей государства в органах управления акционерных обществ, в уставном капитале которых имеются акции федеральной собственности; с этими органами подлежат согласованию проекты решений Правительства РФ о ликвидации федеральных государственных предприятий, расположенных на территории соответствующих субъектов РФ, и т. д.

Более того, конституционное разграничение предметов ведения и полномочий таково, что органы исполнительной власти субъектов РФ не уstraняются от участия в управлении по вопросам, отнесенным к ведению РФ. Особенно в тех случаях, когда они ограничиваются установлением основ, принципов и т. п. регулирования на федеральном уровне. Например, к ведению РФ отнесено установление лишь правовых основ единого рынка. Это означает, что субъекты РФ имеют юридические возможности для осуществления самостоятельного регулирования рыночных отношений в соответствии с такими основами.

К совместному ведению органов государственной власти РФ и ее субъектов отнесены вопросы, решение которых должно учитывать как общероссийские, так и региональные

интересы субъектов РФ. К ним отнесены вопросы владения, пользования и распоряжения землей, природными ресурсами; общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; координация вопросов здравоохранения; социальная защита населения; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; координация международных отношений и внешнеэкономических связей субъектов РФ и др.

Приоритет в решении вопросов совместного ведения принадлежит все же федеральным органам государственной власти. В частности, при отнесении предметов ведения и полномочий к совместной компетенции путем указания на общие вопросы, общие принципы приоритет в регулировании соответствующих вопросов, установлении общих принципов принадлежит федеральным органам государственной власти. Субъекты РФ не могут принимать нормативные акты, регулирующие именно общие вопросы, устанавливающие общие принципы. Например, к совместному ведению РФ и ее субъектов отнесены общие вопросы образования. Но такие вопросы регулируются федеральными законами и подзаконными актами компетентных федеральных органов исполнительной власти. Между тем понимание того, какие вопросы и принципы относятся к общим, является субъективным, не базирующимся на объективных критериях. Данное понятие допускает возможность расширительного и ограничительного толкования в практической деятельности.

Однако компетенция федеральных органов исполнительной власти сводится к обеспечению исполнения законов, принимаемых по вопросам совместного ведения. Недопустимо их самостоятельное правотворчество или решение каких-либо вопросов, полномочия на которые не вытекают из федерального закона. Ибо в Конституции РФ отчетливо сказано, что по вопросам совместного ведения издаются федеральные законы.

В отличие от этого субъекты РФ могут принимать в соответствии с федеральными законами свои законы и иные нормативные акты, среди которых важное место занимают правовые акты органов исполнительной власти субъектов РФ.

В Конституции РФ имеется положение, которое нуждается в специальных существенных оговорках. Оно касается закрепления за субъектами РФ "всей полноты государственной власти" вне пределов ведения РФ и полномочий РФ и ее субъектов по предметам совместного ведения.

Но, вопреки этой конституционной формуле, весьма сомнительно, что и вне этих пределов они обладают полнотой государственной власти. Субъекты РФ обладают государственной властью в пределах Конституции РФ и федеральных законов, а эти акты — всегда ограничители власти. Решения органов государственной власти субъектов РФ, противоречащие принципам Конституции РФ, могут быть предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ и признаны им неконституционными. Трудно назвать вопрос, по которому правомерное решение этих органов вообще не зависело бы от закона. Очевидно, что, видимо, больше по политическим соображениям подменено понятие "самостоятельности в осуществлении компетенции", которой они действительно обладают, понятием "полноты государственной власти", наличие которой у них сомнительно.

Полнота власти, вызывающая к себе как словосочетание критическое отношение, неприменима к характеристике компетенции органов исполнительной власти.

Компетенция органов исполнительной власти базируется на предметах ведения и полномочиях соответствующих субъектов РФ и включает:

- а) отдельные полномочия, делегированные им федеральными органами исполнительной власти;
- б) предметы ведения и полномочия, отнесенные к их совместному ведению с федеральными органами государственной власти;
- в) собственные предметы ведения и полномочия, то есть относящиеся только к их ведению;
- г) полномочия, ориентированные на взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти;
- д) полномочия, ориентированные на взаимодействие с органами местного самоуправления.

Предметы ведения и полномочия субъектов РФ в ее Конституции не конкретизированы. Субъекты РФ вправе сами предусмотреть их соответственно в своих конституциях республик, уставах других субъектов РФ, но сделано это далеко не всеми.

Однако ясно, что к компетенции органов исполнительной власти субъектов РФ относятся многие вопросы, находящиеся за пределами их совместного ведения с федеральными органами государственной власти. Например, орган исполнительной власти общей компетенции субъекта РФ разрабатывает проект бюджета, распоряжается и управляет собственностью субъекта РФ и т. д.

Но говоря о компетенции органов исполнительной власти субъектов РФ, ошибочно ее рассматривать изолированно от их предметов и полномочий совместного ведения с федеральными органами государственной власти; они решают свои задачи, используя весь арсенал их юридических возможностей. Иного подхода не может быть, так как на них возложены разработка и осуществление мер, обеспечивающих комплексное социально-экономическое развитие, проведение единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии на территории субъекта РФ.

Необходимо иметь в виду, что органы исполнительной власти субъектов РФ часто осуществляют принадлежащие только им полномочия, сотрудничая и взаимодействуя с федеральными органами исполнительной власти. Например, при разработке проекта бюджета, поскольку в федеральном бюджете также предусматривается финансирование в территориальном аспекте и т. д.

Реализация компетенции РФ и ее субъектов распределяется, в частности, между их различными органами исполнительной власти. При этом система органов исполнительной власти субъектов РФ не копирует систему такого рода федеральных органов. В субъектах РФ одни и те же функции и полномочия могут осуществляться различными органами. В таких условиях важнее не разграничение компетенции между конкретными видами органов государственного управления, а разграничение компетенции применительно к отраслям и сферам управления.

Конституционное разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов не является безупречным. На практике уяснить их границы по меньшей мере трудно. Сделать это практически невозможно тогда, когда одни и те же полномочия одновременно относятся к федеральному ведению и совместному ведению органов государственной власти РФ и ее субъектов. Например, защита прав и свобод человека и гражданина отнесена в одном случае к ведению РФ (см. п. "в" ст. 71 Конституции РФ), в другом — к совместному ведению (см. п. "б" ст. 72 Конституции РФ). Координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ явно тяготеет к ведению соответствующих федеральных органов, но она отнесена к совместному ведению РФ и ее субъектов.

С точки зрения нормального распределения компетенции, в управленческих системах взаимодействующие инстанции не могут наделяться одинаковыми полномочиями в решении одного и того же конкретного вопроса. Они должны обладать взаимоисключающими полномочиями, чтобы не допускать подмену одного органа другим. Это важнейшее условие самостоятельности и ответственности субъекта управления. Нельзя также исходить из представления, что наличие предметов и полномочий совместного ведения означает, что субъекты управления должны именно вместе принимать решения по вопросам, на которые спроецированы данные полномочия. Предметы и полномочия совместного ведения только в тех случаях не будут потенциальным основанием для конфликтов и споров о праве, когда они конкретно и четко разграничены между органами государственной власти РФ и ее субъектов. Разумеется, в Конституции РФ осуществить это невозможно. Нужны федеральные законы, издание которых по многим вопросам совместного ведения явно запаздывает. Субъекты РФ, либо заполняя правовой вакуум, либо действуя на опережении, издают правовые акты по вопросам, имеющим федеральное значение.

Законы должны в максимальной степени учесть возможность установления общих правил,

значительно конкретизирующих конституционные положения. Однако этими специальными законами не может быть исчерпано все многообразие оттенков в деятельности органов исполнительной власти разных уровней. Поэтому уже сейчас от такой практики нет необходимости отказываться — компетенция разграничивается в отраслевых законах, различных кодексах с учетом особенностей отраслей и сфер деятельности.

Конституция РФ принималась в спешке, в условиях острой политической борьбы, что предопределило наличие в ней противоречивых и недостаточно определенных положений. Возникающие в связи с этим вопросы правомочен "снять" Конституционный Суд РФ, а ее положения должны быть конкретизированы в конституционных и федеральных законах. Следствием этого может явиться существенная корректировка концепции разграничения компетенции между органами государственной власти РФ и ее субъектов. Значимость определенности в этих вопросах несомненна, так как практически связана с проблемой единства и дифференциации федерального и регионального управления.

§ 2. Региональные начала

В российском праве понятие регионального управления остается неопределенным. Научная литература раскрывает его сущность на основе анализа правовых актов, а также административной практики. Здесь оно трактуется также неоднозначно. Часто отождествляется с управлением в границах территорий субъектов РФ и местного самоуправления, то есть территорий республик, краев, областей, городов, районов, сел, поселков. Такое понимание территориального управления является базовым. Кроме того, представление о регионах часто и обоснованно увязывается с экономическим районированием, территориями с особыми климатическими условиями и национальным составом населения, территориями нового освоения и депрессивными, староосвоенными экономическими зонами, экологически неблагоприятными зонами и другими¹. Правовое обеспечение регионального управления не может быть отвлечено от местного самоуправления, имеющего, как известно, территориальную основу в административных границах субъектов РФ.

¹ В Основных положениях региональной политики в РФ, утвержденных Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803, под регионом понимается часть территории РФ, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий. Регион может совпадать с границами территории субъекта РФ либо объединять территории нескольких субъектов РФ.

Многообразие региональных проблем, зависящих от различных особенностей регионов, предполагает определение конкретных общегосударственных и региональных мер, обеспечивающих рост регионального социально-экономического развития. Эти обстоятельства неизбежно влияют либо на систему органов, либо на их структуру, состав функций и полномочия. Но во всех этих случаях речь идет о специфике задач управления на частях территории РФ, а территории местного самоуправления являются к тому же частями территорий ее субъектов.

Наиболее четкие научные, правовые и организационные очертания получило региональное управление в административных границах субъектов РФ и отчасти местного самоуправления (в некоторых случаях потому, что территориальная основа местного самоуправления может быть уточнена в обновленном законодательстве о местном самоуправлении). Оно представляет собой исполнительно-распорядительную деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления по руководству на данной территории всеми подведомственными им отраслями и сферами деятельности. Но такое понимание регионального управления применительно к территориям субъектов РФ и местного самоуправления верно в его соотношении с федеральным управлением. Если последнее увязывать с территориальным фактором, то оно также является территориальным в том смысле, что распространяется на всю территорию РФ.

Это означает, что управление в границах территорий субъектов РФ и местного самоуправления осуществляется в пределах государственного управления РФ в целом и в этих пределах имеет свою организационно-правовую самостоятельность и значение.

Однако это не исчерпывает все возможные оттенки в трактовке данного понятия. Например, иногда оно может указывать на территориальный принцип организации дела и т.д.

Это также означает, что те или иные региональные проблемы должны решаться и решаются на федеральном уровне управления, о чем будет сказано подробнее ниже.

Административно-правовое регулирование регионального управления в субъектах РФ осуществляется на разных уровнях: федеральном, субъектов РФ, местного самоуправления.

Условно можно выделить три блока нормативных актов, которые связаны с административно-правовым обеспечением управления в регионах:

а) Конституция РФ, федеральные конституционные и федеральные законы, акты Президента РФ и федеральных органов исполнительной власти;

б) конституции республик, уставы субъектов РФ, законодательство субъектов РФ, правовые акты их органов исполнительной власти;

в) правовые акты органов местного самоуправления применительно к их территориальной сфере деятельности.

При этом роль и полномочия органов исполнительной власти в области правового обеспечения регионального управления ограничены законодательством и связаны с его исполнением. Их реализация должна исключать ущемление прав и интересов субъектов РФ и местного самоуправления.

Важнейшие ориентиры в области рационального сочетания общегосударственных и региональных аспектов в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления определены в Концепции государственной национальной политики РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 15 июня 1996 г. № 909, и в Основных положениях региональной политики в РФ, утвержденных Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803.

Реальное правовое обеспечение управления в субъектах РФ представляет собой в настоящее время довольно пеструю картину. В республиках его исходные начала установлены конституциями этих республик. Положения конституций детализируются их законами и другими правовыми актами самостоятельно. Имеющиеся различия в правовом обеспечении управления в отдельных республиках часто не вызываются объективными особенностями и являются продуктом субъективного усмотрения.

Статус органов исполнительной власти республик не всегда урегулирован должным образом. В большинстве республик отсутствуют законы или иные правовые акты о правительствах, министерствах, ведомствах республик, в которых бы определялась и разграничивалась их компетенция. Часто указанные органы действуют в соответствии с актами об их образовании либо нормами актов, регулирующих отдельные вопросы их компетенции. Практическая деятельность органов исполнительной власти республик во многом определяется назначением тех или иных органов.

Аналогичное разнообразие наблюдается в системе органов исполнительной власти других субъектов РФ.

Напомним, что в отдельных отраслевых законодательных актах определяются основы компетенции органов государственной власти, в том числе и исполнительных органов РФ и ее субъектов.

Принцип регионального управления имеет и иную основу. Он заложен в организационную систему и функции механизма исполнительной власти РФ и ее субъектов. Речь идет о необходимости учета органами исполнительной власти особенностей территорий, имеющих разнообразное выражение (в том числе постоянное или временное). Так, в правовом регулировании учитываются особенности Крайнего Севера, зон экологического бедствия и т. д. Огромные масштабы нашей страны, разнообразие ее социально-экономической структуры, климатических и других факторов требуют гибкого сочетания общегосударственных и различных региональных интересов. На территориях свободных экономических зон устанавливаются льготы по сравнению с общим режимом хозяйственной и внешнеэкономической деятельности.

Территориальный принцип управления нередко получает свое воплощение в различных региональных и межрегиональных объединениях. В последнем случае речь идет о

формированиях экстерриториального типа, объекты которых находятся на различных территориях.

Организационное обеспечение связей исполнительной власти с территориями возможно в различных вариантах: создание органов, специализирующихся на конкретных направлениях связей; образование для этих целей подразделений в составе заинтересованных органов; возложение соответствующих функций на орган или его подразделение; образование иных формирований из представителей регионов и вышестоящих органов для выработки согласованных решений; создание в регионах вышестоящими органами своих органов, взаимодействующих с заинтересованными органами регионов.

Значительный потенциал для интеграции федеральных и региональных интересов заключает в себе программно-целевое управление.

В реализации территориального принципа в управлении следует избегать крайностей. На разных уровнях власти многие отдают предпочтение этому принципу, усматривая в укреплении регионального управления магистральное направление в развитии государственной политики. Но не все еще отдают себе отчет в том, что местничество ничем не лучше ведомственности, и оно также плохо вписывается в рыночные отношения. Симптомы регионального монополизма могут иметь опасные последствия для общества, если не будут своевременно устранены. Регионы нашей страны существенно отличаются друг от друга объективными особенностями. В рамках единого государства нельзя не учитывать этого обстоятельства в государственной политике и практике. Наличие сильного российского государства отвечает коренным интересам всех регионов и народов страны. Только такое государство способно противостоять автаркии и обеспечить единое экономическое и соответствующее ему правовое пространство, территориальную целостность, равноправие всех народов и граждан России.

Существование единого мощного Российского государства вовсе не означает концентрации всей власти в руках федеральных органов и призрачность самостоятельности субъектов РФ. Напротив, такое государство возможно при условии той реальной их самостоятельности, границы которой характеризует правильное соотношение федеральных и региональных интересов.

Многие катаклизмы, которые ныне часто порождаются региональными конфликтами, подтверждают уже давно сделанные выводы:

а) в государственном устройстве следует перейти от национально-территориального к территориальному принципу, то есть к областному (губернскому) делению и отказаться от республик, автономных областей, округов. Тем самым будет ослаблена почва для спекуляции национальными интересами; национализм был бы изъят из арсенала государственного строительства при действительном учете национальных культур, традиций и т. п.;

б) изменение административно-территориального деления. Приближение его к крупным экономическим районам. Это позволило бы полнее и комплекснее обеспечивать интересы регионов и вместе с тем ослабить региональный сепаратизм. Естественно, что такая реформа привела бы к сокращению количества областей, краев, что, как показала практика, вызывает противодействие со стороны их руководителей, не желающих терять власть.

Система управления отраслями и сферами в различных территориальных аспектах интегрируется Президентом РФ, Правительством РФ, высшими органами исполнительной власти субъектов РФ. Являясь органами общей компетенции, они выполняют задачи, функции и полномочия по руководству экономикой, социально-культурной и иной деятельностью в территориальном, межотраслевом и отраслевых аспектах. Президент РФ, соблюдая Конституцию РФ и федеральные законы, вправе решать различные вопросы по организации и осуществлению управления всеми отраслями и сферами управления. И хотя его полномочия в этой области неконкретизированы, на практике он издает правовые акты по самым разнообразным вопросам.

Основная тяжесть по руководству отраслями и сферами управления в российском масштабе лежит на Правительстве РФ. Ему принадлежит огромная роль в формировании и обеспечении исполнения федерального бюджета, в проведении единой финансовой кредитной и

денежной политики, а также единой государственной политики в различных областях (культуры, образования, здравоохранения и т. д.). На него возложены многие другие функции, имеющие общероссийское значение.

Организационно и юридически территориальный аспект его деятельности достигается благодаря тому, что оно объединяет и направляет деятельность федеральных органов межотраслевого и отраслевого управления, принимает по вопросам своей компетенции правовые акты, обязательные для исполнения на всей территории.

Органы исполнительной власти общей компетенции субъектов Федерации осуществляют координирующую деятельность непосредственно, а также через подчиненные им органы отраслевого и межотраслевого управления. Особенность их деятельности в том, что она должна осуществляться с учетом системы местного самоуправления и наличия в его ведении многих муниципальных объектов.

Компетенция органов исполнительной власти общего характера устанавливается не только путем прямого закрепления полномочий. Как уже отмечено, она определяется еще и в виде подчинения им системы отраслевых органов. Тем самым конкретизируются предметы их ведения, а также предполагается осуществление комплекса полномочий, характерных именно для руководства деятельностью подчиненных органов с учетом особенностей подведомственных отраслей. Например, в правовых актах отсутствуют нормы, закрепляющие перечень отраслей, руководством которыми осуществляет Правительство РФ. Но ему подчинены отраслевые органы, что позволяет судить о том, какими именно отраслями оно занимается; подчинение Министерства путей сообщения Правительству РФ указывает на то, что оно руководит железнодорожным транспортом, подчинение Министерства экономического развития и торговли РФ обязывает его руководить торговлей и т. п.

Поэтому органы исполнительной власти общей компетенции осуществляют свои полномочия в зависимости от их характера, непосредственно и через подчиненные органы, призванные руководить порученными им отраслями и сферами. Эти органы — вершины специализированных систем управления соответствующими отраслями и сферами деятельности, формируемых с учетом принципа федерализма.

Представление о региональном управлении будет неполным без учета того, что его своеобразной разновидностью является местное самоуправление.

Система местного самоуправления находится в процессе формирования. Но совершенно ясно главное — она нацелена на усиление самостоятельности регионов в удовлетворении повседневных нужд населения с его непосредственным участием в решении этой задачи далеко не местного для всего общества значения. Как отмечалось, предметы ведения и полномочия органов местного самоуправления определены Конституцией РФ, Законом об общих принципах организации местного самоуправления, Законом РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР", другими федеральными нормативными актами, конституциями (уставами) субъектов РФ — и их другими правовыми актами, относящимися к местному самоуправлению, а также положениями (уставами) о местном самоуправлении.

Экономическую основу деятельности органов местного самоуправления составляет муниципальная собственность, а финансовую — муниципальный бюджет.

К ведению местного самоуправления относится широкий круг вопросов местного значения, нацеленных на комплексное решение экономических и социально-культурных задач развития соответствующих территорий, удовлетворения повседневных нужд населения. К числу вопросов местного значения относятся, например, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета; комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования; контроль за использованием земель на его территории; регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований; жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство территории; транспортные перевозки местного значения; бытовое, торговое обслуживание; муниципальное дошкольное, школьное, профессиональное и дополнительное образование; муниципальное здравоохранение и т. д. (см. ст. 6 Закона об общих принципах

организации местного самоуправления).

Решая вопросы местного значения, органы местного самоуправления руководят предприятиями, учреждениями и организациями муниципальной собственности различного отраслевого профиля.

В муниципальной собственности могут находиться предприятия сельского хозяйства, торговли, бытового обслуживания, транспорта, промышленные, строительные и другие предприятия, имущественные комплексы, учреждения образования, культуры, здравоохранения и иное имущество, необходимое для экономического и социального развития и выполнения других задач, стоящих перед соответствующими административно-территориальными структурами в соответствии с законодательством о самоуправлении.

Распоряжение и управление муниципальной собственностью осуществляют представительные и исполнительные органы местного самоуправления. Надо иметь в виду, что муниципальную собственность образуют не только предприятия, учреждения и организации. В ее состав входят муниципальные земли, средства местного бюджета, муниципальный жилищный фонд, другое движимое и недвижимое имущество.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью в порядке, установленном положением (уставом) о местном самоуправлении.

В ведении местного самоуправления может быть также государственная собственность, переданная для осуществления отдельных государственных функций, а также иная собственность.

Нормальное функционирование системы местного самоуправления предполагает его надлежащее финансовое обеспечение. Источники и порядок формирования финансовой базы местного самоуправления определяются нормативно-правовыми актами РФ и ее субъектов. Финансовую основу местного самоуправления образуют местный бюджет, формируемый и утверждаемый органами местного самоуправления самостоятельно; кредитные и иные финансовые ресурсы.

На территории местного самоуправления, кроме муниципальных, находятся также объекты федеральные и субъектов РФ. Поэтому задачу комплексного социально-экономического развития территорий местного сообщества органы местного самоуправления решают не только за счет собственных средств местного сообщества, но и средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, передаваемых для реализации федеральных программ и программ экономического и социального развития субъектов РФ.

Органы государственной власти обязаны содействовать комплексному развитию территории местного сообщества. В частности, к их ведению отнесено принятие программ развития местного самоуправления, обеспечение гарантий его финансовой самостоятельности и т. д.

Вопросы организационного обеспечения управления объектами местного значения решаются органами местного самоуправления самостоятельно.

Что касается полномочий органов местного самоуправления в конкретных областях, то они предусматриваются актами, составляющими правовую основу местного самоуправления.

Органы государственной власти осуществляют контроль за реализацией органами и должностными лицами местного самоуправления возложенных на них законами РФ и законами субъектов РФ отдельных государственных функций; государственный надзор за соблюдением законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Территориальное управление тесно связано с отраслевым и межотраслевым управлением.

Данные разновидности (формы) управления базируются соответственно на отраслевом и межотраслевом принципах. Представление о них не является неизменным. Их суть и назначение определяются прежде всего экономическими системами, а также функциями государства в конкретных исторических условиях.

§ 3. Межотраслевые начала в управлении

Возникновение системы межотраслевого управления во многом обусловлено необходимостью преодоления ведомственной разобщенности, особенно при организации управления по отраслевому принципу. Назначением и предпосылками обусловлена главная особенность межотраслевого управления — его координационно-контрольное содержание.

В зависимости от круга субъектов различается межотраслевое управление в широком и узком (специальном) смысле слова.

В широком смысле слова межотраслевое управление есть управленческая деятельность всех органов управления, состоящая в реализации возложенных на них функций и полномочий межотраслевого значения. Их система, компетенция, структура, методы и формы деятельности образуют организационно-правовой механизм межотраслевого управления. Особенность заключается в направлении работы этого механизма, получающем в его системе организационное, но преимущественно правовое обеспечение. Строго говоря, межотраслевое управление является вариантом территориального управления. Обеспечиваемое ими межотраслевое управление в какой-то мере сопряжено также с территориальным социально-экономическим развитием и наоборот.

Среди субъектов межотраслевого управления в решении межотраслевых проблем главная роль принадлежит органам общей компетенции. Прежде всего они объединяют и направляют комплексное социально-экономическое развитие на данной территории.

До недавнего времени основой представления о межотраслевом управлении в узком смысле являлся Указ Президента РФ от 30 сентября 1992 г. "О системе центральных органов федеральной исполнительной власти", в котором оно обозначается как особый вид управления, осуществляемый министерствами, государственными комитетами РФ.

В Указе же Президента РФ от 14 августа 1996 г. "О системе федеральных органов исполнительной власти" межотраслевая координация увязывается лишь с деятельностью государственных комитетов РФ, федеральных комиссий России. Но координационные функции в установленных случаях могут осуществлять также определенные министерства, деятельность которых по своему существу имеет межотраслевой характер (министерства финансов, труда и социального развития РФ и др.).

Субъектами межотраслевого управления в узком смысле являются органы, не имеющие в основном отраслевого профиля деятельности и специализирующиеся на выполнении межотраслевых функций. Предпосылками такого управления являются межотраслевой характер и внеотраслевая значимость специализированных функций. Органы, выполняющие специализированные межотраслевые функции, создаются в форме министерств, государственных комитетов и др. Они осуществляют полномочия, главным образом, в отношении организационно не подчиненных им органов исполнительной власти, а также предприятий, учреждений и организаций.

Субъекты межотраслевого управления обладают надведомственными полномочиями именно межотраслевого характера. Они могут касаться вопросов, имеющих значение для нескольких отраслей, либо конкретных отраслей, а также других субъектов межотраслевого управления.

К субъектам межотраслевого управления относятся, в частности, следующие органы.

Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации (Минэкономразвития России) в соответствии с Положением о нем от 21 декабря 2000 г.¹ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим разработку и реализацию государственной социально-экономической политики, включая единую государственную торговую политику, определение путей развития экономики и методов ее регулирования, обеспечивающих социально-экономический прогресс и устойчивое развитие РФ. На него возложены координация и регулирование внешнеэкономической деятельности как части общих отношений с иностранными государствами; координация деятельности федеральных органов исполнительной власти в области внутренней торговли, общественного питания и туризма. Оно является уполномоченным федеральным органом исполнительной

власти в области: экспортного контроля; контроля за проведением конкурсов на размещение заказов на поставки (товаров, работ, услуг) для государственных нужд и координации их проведения; лицензирования отдельных видов деятельности; аккредитации представительств иностранных юридических лиц, осуществляющих деятельность в области туризма, филиалов иностранных юридических лиц.

1 СЗ РФ. 2001. (Ч. II). № 1. Ст. 125.

С точки зрения множественности и разнообразия задач и функций, возложенных на Минэкономразвития России, оно не является функционально специализированным органом межотраслевого управления. В отличие от других федеральных органов межотраслевого управления данное министерство — универсальный орган, осуществляющий огромный комплекс задач и функций, относящихся к многочисленным и разнообразным отраслям, сферам, видам деятельности не только внутри РФ, но и с ее внешнеэкономическими отношениями.

Это обстоятельство повлияло на характер его компетенции, особенности которого проявляются в следующем. Во-первых, ее межотраслевой аспект усматривается в том, что министерство: а) осуществляет функции, охватывающие все отрасли, сферы, сектора и т. д. экономики РФ, например, разрабатывает в установленном порядке государственные прогнозы социально-экономического развития РФ, ее субъектов и регионов, отраслей и секторов экономики на краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный периоды и т. п.; б) осуществляет определенные функции в отношении многих конкретных отраслей и сфер его деятельности: государственное регулирование внешнеэкономической деятельности; разработку и реализацию государственной политики в области внутренней торговли, сферы услуг; разработку прогнозных материалов для обоснованности военного строительства и т. д. В данном случае Минэкономразвития России может быть признано межотраслевым постольку, поскольку его деятельностью в какой-то степени охватывается несколько конкретных отраслей (в этом случае его точнее было бы называть многоотраслевым).

Во-вторых, отраслевые функции, которыми по своему существу являются функции, осуществляемые в отношении конкретных отраслей.

В-третьих, значительный удельный вес функций связан с конкретными сферами и задачами, хотя многие из них могут затрагивать межотраслевые и иные отношения: анализ и подготовку предложений о совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти; разработку проекта государственного оборонного заказа и участие в обеспечении такого заказа, и т. д.

В-четвертых, в деятельности министерства одним из важнейших является региональный аспект. В частности, на него возложены разработка и проведение государственной политики, направленной на обеспечение устойчивого развития РФ, включая разработку совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти основных принципов региональной экономической политики и экономических основ федеративных отношений.

Следует подчеркнуть, что статус Минэкономразвития России определен таким образом, что его деятельность должна оказывать ту или иную степень влияния практически на все стороны социально-экономического развития страны, в частности, анализ состояния и прогнозы развития; общие направления финансовой, бюджетной, налоговой, денежно-кредитной, валютно-кредитной и таможенно-тарифной политики РФ; обеспечения единства экономического пространства и свободы экономической деятельности; обеспечения экономической безопасности и стратегии устойчивого развития страны и т. д.

Минэкономразвития России осуществляет свои полномочия во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и общественными объединениями. Формами взаимодействия чаще всего является участие указанных органов в разработке (подготовке) тех или иных вопросов либо их совместная разработка. По ряду направлений Минэкономразвития России координирует их деятельность.

Минэкономразвития России имеет право издавать в установленном порядке в пределах

своей компетенции нормативные правовые акты.

Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России)¹ призвано, во-первых, обеспечивать проведение единой государственной финансовой политики; во-вторых, осуществлять общее руководство организацией финансов в стране.

По ряду вопросов его функции пересекаются с Минэкономразвития России, особенно в том, что касается прогнозно-аналитической деятельности, связанной с состоянием и социально-экономическим развитием страны. Особенное в его функциях обусловлено спецификой и содержанием финансовой деятельности (см. гл. 29).

Министерство труда и социального развития Российской Федерации (Минтруда России) призвано обеспечить проведение единой государственной политики, а также осуществлять управление в сфере труда, занятости и социальной защиты населения. На него возложена координация деятельности в этих сферах других федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Основные задачи, функции и полномочия Минтруда России определены в Положении о нем, утвержденном Правительством РФ 23 апреля 1997 г.¹

¹ СЗ РФ. 1997. № 17. Ст. 2019; 1999. № 38. Ст. 4546.

На Минтруда России возложено также осуществление государственного управления охраной труда в РФ. Оно координирует деятельность служб охраны труда федеральных органов исполнительной власти, а также осуществляет взаимодействие с органами исполнительной власти по труду (в их составе также образуются подразделения по охране труда) субъектов РФ в реализации государственной политики в области охраны труда.

В составе центрального аппарата Минтруда РФ создан департамент, а также территориальные органы этого министерства по регулированию коллективных трудовых споров. Данные департамент и территориальные органы образуют службу по регулированию коллективных трудовых споров, систему, в которую могут входить соответствующие подразделения органов исполнительной власти субъектов РФ. Служба действует в соответствии с Положением о службе по урегулированию коллективных трудовых споров, утвержденным Правительством РФ 15 апреля 1996 г. № 468. Основными задачами службы являются содействие по урегулированию коллективных трудовых споров, организация примирительных процедур и участие в них, осуществление мер по предупреждению и разрешению коллективных трудовых споров.

В области занятости Минтруда России наряду с другими разнообразными задачами и функциями в межотраслевом плане организует и координирует разработку федеральной программы содействия занятости населения, программ создания и развития рабочих мест и т. п.

Минтруда России занимается осуществлением многих задач общегосударственного значения, но не все они относятся к сфере межотраслевого управления.

Правовые акты Минтруда России по вопросам, отнесенным к его компетенции, обязательны для исполнения министерствами и другими органами исполнительной власти, а также предприятиями, учреждениями и организациями.

Государственный таможенный комитет Российской Федерации (ГТК России) — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий непосредственное руководство таможенным делом в Российской Федерации. ГТК России соединяет в себе двоякого рода функции: а) правоохранительного характера; б) регулирования таможенными средствами экономики. Последняя функция имеет межотраслевое значение.

Министерство имущественных отношений РФ (МИО России) создано Указом Президента РФ от 17 мая 2000 г. "О структуре федеральных органов исполнительной власти в порядке преобразования бывшего Министерства государственного имущества РФ". Ему передана также часть функций упраздненного этим же указом Государственного комитета РФ по земельной политике.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 18 июля 2000 г. "Вопросы Министерства имущественных отношений РФ"¹ данное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим проведение единой государственной

политики в области имущественных и земельных отношений; приватизацию, управление и распоряжение государственным имуществом и земельными ресурсами в пределах своей компетенции; регулирование деятельности на рынке недвижимости и при осуществлении оценочной деятельности; координацию в случаях, установленных законодательством РФ, деятельности в области имущественных и земельных отношений иных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

1 СЗ РФ. 2000. № 30. Ст. 3153. См. Положение о Министерстве имущественных отношений Российской Федерации. Утв. пост. Правительства РФ от 3 июня 2002 г. // СЗ РФ. № 23. Ст. 2178.

В своей деятельности МИО России руководствуется Федеральным законом от 21 декабря 2001 г. "О приватизации государственного и муниципального имущества"¹, а также нормативными правовыми актами, устанавливающими компетенцию бывшего Министерства государственного имущества РФ², правопреемником которого оно является.

1 Российская газета. 2002. 26 янв.

2 СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4930; Российская газета. 1997. 29 апр.; СЗ РФ. 1998. № 1. Ст. 144.

В области имущественных отношений указанное министерство осуществляет: а) полномочия по управлению и распоряжению объектами федеральной собственности; б) координацию деятельности в процессе приватизации и управления федеральной собственностью.

МИО России разрабатывает государственную программу приватизации, организует и контролирует ее реализацию; разрабатывает проекты нормативных правовых актов по вопросам приватизации, управления и распоряжения объектами федеральной собственности, привлечения инвестиций; организует правовое обеспечение и осуществляет методическое руководство в области приватизации, управления и распоряжения объектами федеральной собственности; обеспечивает защиту имущественных прав и интересов государства на территории РФ и за рубежом.

МИО России управляет и распоряжается имуществом, находящимся в федеральной собственности. Оно вправе принимать решения о приватизации находящихся в федеральной собственности предприятий; передавать объекты этой собственности Российскому фонду федерального имущества для продажи. Ему поручена разработка и осуществление мероприятий по приватизации находящихся в федеральной собственности объектов недвижимости (включая земельные участки) и управлению этими объектами.

На него возложено оформление закрепления федерального государственного имущества в хозяйственное ведение и оперативное управление. Оно дает согласие на продажу недвижимого имущества, закрепленного в хозяйственном ведении, на передачу его в аренду или залог либо на распоряжение этим имуществом иным способом. МИО является держателем принадлежащих РФ акций (вкладов, долей), закрепленных в федеральной собственности, а также Золотой акции; представляет интересы РФ по закрепленным в федеральной собственности акциям (вкладам, паям) в уставных капиталах организаций, основанных на объединении капиталов различных собственников.

В его функции входит контроль за использованием по назначению и сохранностью имущества, находящегося в федеральной собственности, и составление его реестра; оно назначает и проводит документальные и иные проверки (ревизии, инвентаризации); назначает аудиторские проверки деятельности федеральных предприятий, учреждений и иных юридических лиц; организует работу по проведению экспертизы и оценке стоимости имущества, находящегося в федеральной собственности.

К компетенции МИО России отнесены: подготовка предложений о создании и ликвидации федеральных унитарных предприятий; реорганизация по согласованию с соответствующими федеральными органами государственной власти федеральных предприятий без изменения форм их собственности; назначение в пределах его компетенции представителей государства в органы управления акционерных обществ и других хозяйствующих субъектов, основанных на объединении капиталов и акции (вклады, доли) которых закреплены в федеральной собственности или учредителем которых это министерство является на момент назначения представителя.

Ему предоставлено право утверждать уставы федеральных унитарных предприятий, заключать, изменять и расторгать контракты с руководителями таких предприятий в пределах полномочий, делегированных Правительством РФ.

МИО России причастно к реализации инвестиционных программ, программ по предотвращению несостоятельности (банкротства) федеральных предприятий, функционированию рынка ценных бумаг, к осуществлению полномочий в отношении имущества РФ, находящегося за рубежом и т. д. Оно осуществляет лицензирование определенных видов деятельности.

МИО России издает в пределах своей компетенции нормативные акты по вопросам приватизации, управления и распоряжения объектами федеральной собственности, дает разъяснения этих нормативных актов и государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий.

МИО России возглавляет систему, в которую входят также его территориальные органы (территориальные агентства) по приватизации и управлению федеральной собственностью. Оно руководит деятельностью своих территориальных органов и вправе отменять их решения, принятые ими с нарушением законодательства РФ или превышением предоставленных им полномочий.

Компетенция указанных органов определена Типовым положением о комитете по управлению имуществом края, области, утвержденным постановлением Правительства РФ¹.

¹ ВВС РФ. 1992. № 43. Ст. 2430.

МИО России вправе поручать этим органам осуществление его полномочий.

Министерство РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства является федеральным органом исполнительной власти. Согласно Положению о данном Министерстве, утвержденному Правительством РФ 12 июня 1999 г.¹, оно призвано проводить государственную политику и осуществлять управление в области предупреждения, ограничения и пресечения монополистической деятельности, недобросовестной конкуренции, развития предпринимательства и конкуренции на товарных рынках, обеспечения контроля за соблюдением законодательства РФ о защите прав потребителей и о рекламе, о регулировании и контроле деятельности субъектов естественных монополий в области связи и транспорта.

¹ СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3756.

Применительно к этим сферам (направлениям) деятельности определены его основные задачи, функции и полномочия.

Министерство призвано содействовать формированию рыночных отношений на основе развития конкуренции и предпринимательства; предупреждать, ограничивать и пресекать монополистическую деятельность и недобросовестную конкуренцию. Оно разрабатывает и осуществляет меры по демонополизации производства; контролирует соблюдение антимонопольных требований при создании, слиянии и присоединении объединений коммерческих организаций, ликвидации и разделении (выделении) государственных и муниципальных унитарных предприятий, а также при приобретении акций (долей) в уставном капитале коммерческих организаций; в случаях, установленных законодательством РФ, согласовывает решения федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по вопросам создания, реорганизации и ликвидации хозяйствующих субъектов.

Министерство принимает участие в разработке государственной политики в области защиты прав потребителей, обеспечивает взаимодействие органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и общественных объединений в области защиты прав потребителей.

Разнообразны его функции в области развития предпринимательства, особенно малого и среднего. Оно осуществляет государственное регулирование, межотраслевую и межрегиональную координацию в сфере развития и поддержки малого предпринимательства.

Министерство применяет методы регулирования деятельности субъектов естественных монополий в области связи и на транспорте, предусмотренные законодательством РФ о естественных монополиях, включая ценовое регулирование, осуществляемое посредством

определения (установления) цен (тарифов) или их предельного уровня, и т. д.

Министерство наделено рядом существенных полномочий по непосредственному применению мер административного воздействия за нарушение законодательства РФ, контроль за соблюдением которого на него возложен. Так, ему предоставлено право давать обязательные для исполнения предписания, предусмотренные антимонопольным законодательством РФ, законодательством РФ о защите прав потребителей, о рекламе и о естественных монополиях; принимать решения о принудительном разделении хозяйствующих субъектов¹, занимающих доминирующее положение на рынке и осуществляющих монополистическую деятельность и т. д.

1 ВВС РФ. 1993. № 25. Ст. 917.

В Министерстве образуется Правление для определения направлений его деятельности по регулированию его естественных монополий в области связи и на транспорте и принятию решений по вопросам введения, изменения или прекращения регулирования, а также применения предусмотренных законодательством о естественных монополиях методов регулирования.

Министерство решает возложенные на него задачи непосредственно, а также через создаваемые им территориальные органы, осуществляющие свою деятельность на основе положений о них, утверждаемых Министерством. Положение о его территориальном управлении утверждено им 9 февраля 2000 г.²

2 СЗ РФ. 1995. № 22. Ст. 1977.

Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии (Госстандарт России) осуществляет разноплановую деятельность. Его основные задачи, функции и полномочия вытекают из законов РФ от 10 июня 1993 г. "О стандартизации"³, "О сертификации продукции и услуг"⁴, от 27 апреля 1993 г. "Об обеспечении единства измерений"⁵.

3 СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 855.

4 ВВС РФ. 1993. № 26. Ст. 966.

5 ВВС РФ. 1993. № 23. Ст. 811.

Законом о стандартизации на Госстандарт России возложено государственное управление стандартизацией России, включая координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти РФ, взаимодействие с органами государственной власти субъектов РФ, в том числе с техническими комитетами по стандартизации, с субъектами хозяйственной деятельности. Он формирует и реализует государственную политику в области стандартизации; устанавливает правила применения международных стандартов, правил, норм и рекомендаций по стандартизации на территории РФ; устанавливает в государственных стандартах государственной системы стандартизации общие организационно-технические правила проведения работ по стандартизации, формы и методы взаимодействия субъектов хозяйственной деятельности друг с другом, с государственными органами управления.

В соответствии с Законом о сертификации продукции и услуг Госстандарт России формирует и реализует государственную политику в области сертификации, устанавливает общие правила и рекомендации по проведению сертификации на территории РФ; проводит государственную регистрацию систем сертификации и знаков соответствия, действующих на территории РФ.

По Закону об обеспечении единства измерений Госстандарт России осуществляет государственное управление деятельностью по обеспечению единства измерений в РФ. На него возложена межрегиональная и межотраслевая координация по обеспечению единства измерений в РФ. К его компетенции относится установление правил создания, утверждения, хранения и применения эталонов единиц величин; определение общих метрологических требований к средствам, методам и результатам измерений. Он руководит деятельностью Государственной метрологической службы и иных государственных служб обеспечения единства измерений.

На Госстандарт России возложен государственный контроль и надзор за соблюдением требований государственных стандартов, за соблюдением правил обязательной сертификации и

за сертифицированной продукцией, государственный метрологический контроль и надзор.

Полномочия государственных инспекторов системы Госстандарта России по осуществлению указанных видов контроля и надзора определены соответствующими законами. В частности, они наделены определенными полномочиями по применению мер административного принуждения. Например, главные государственные инспекторы по надзору за государственными стандартами РФ, республик, краев, областей имеют право принимать постановления о применении к субъектам хозяйственной деятельности штрафов за нарушение обязательных требований государственных стандартов; главные государственные инспекторы и инспекторы по обеспечению единства измерений имеют право при необходимости изымать средства измерений из эксплуатации; давать обязательные предписания и устанавливать сроки устранения нарушений метрологических правил и норм, и др.

Полномочия Госстандарта России в конкретизированном виде отражены в Положении о Государственном комитете Российской Федерации по стандартизации и метрологии от 7 мая 1999 г.¹ с учетом того, что он является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление стандартизацией, деятельностью по обеспечению единства измерений, государственное регулирование и межотраслевую координацию работ по сертификации в Российской Федерации.

¹ СЗ РФ. 1999. № 20. Ст. 2434.

Государственный комитет по статистике Российской Федерации (Госкомстат России). По положению о нем, утвержденному Правительством РФ 2 февраля 2001 г.¹, он является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим межотраслевую координацию и функциональное регулирование в сфере государственной статистики. Он призван обеспечивать официальной статистической информацией, являющейся частью государственных информационных ресурсов, о социально-экономическом и демографическом положении страны органы государственной власти РФ и ее субъектов, органы местного самоуправления, граждан и организации.

¹ СЗ РФ. 2001. № 7. Ст. 652.

Госкомстат России ежегодно разрабатывает и вносит в Правительство федеральную программу статистических работ, формируемую на основе предложений органов исполнительной власти РФ и ее субъектов и других пользователей статистической информации.

Основными задачами Госкомстата России являются: реализация государственной политики в области государственной статистики; представление официальной статистической информации Президенту РФ, Федеральному Собранию, в Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти, аналогичные органы субъектов РФ, органы местного самоуправления, суды, органы прокуратуры, организациям и гражданам; разработка и совершенствование системы статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы; координация федеральных органов исполнительной власти по формированию государственных информационных ресурсов в области государственной статистики и др.

Госкомстат России утверждает официальную статистическую методологию, обязательную для федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, юридических лиц, граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица при проведении государственных статистических наблюдений.

Госкомстат России разрабатывает предложения по приоритетным направлениям развития государственной статистики, их научно-методологическому, правовому, организационно-техническому, финансовому и кадровому обеспечению. Он организует проведение государственных статистических наблюдений и обработку их результатов в соответствии с официальной статистической методологией, организует сбор и обработку бухгалтерской отчетности организаций и обеспечивает пользователей данными этой отчетности и выполняет другие функции.

Госкомстат вправе принимать нормативные правовые акты по вопросам государственной статистики, обязательные для выполнения федеральными органами исполнительной власти,

органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, юридическими лицами, гражданами, занимающимися предпринимательской деятельностью без образования юридического лица.

Госкомстат России осуществляет возложенные на него задачи и функции непосредственно, а также через свои территориальные органы и подведомственные ему организации. Данный Комитет, его территориальные органы и подведомственные ему организации составляют единую систему государственной статистики.

Российское агентство по государственным резервам создано для управления государственным материальным резервом. Он является федеральным органом исполнительной власти. На него возложено осуществление государственного регулирования и межотраслевой координации в области формирования, размещения, хранения, использования, пополнения, замены и освежения запасов государственного материального резерва. Его основными обязанностями являются: разработка государственной политики в указанной области; разработка и внесение предложений в Правительство РФ по накоплению и выпуску материальных ценностей государственного резерва; организация поставки материальных ценностей в государственный резерв и выпуска из него материалов и товаров; контроль за формированием, хранением и использованием мобилизационного резерва на предприятиях, в учреждениях и организациях, которым установлены мобилизационные задания; обеспечение устойчивого функционирования системы государственного резерва и др.

Агентство разрабатывает в составе государственного оборонного заказа проекты ежегодных заданий по закладке, заимствованию и разбронированию материальных ценностей государственного резерва. Он осуществляет функции государственного заказчика на поставку материальных ценностей в государственный резерв (кроме мобилизационного резерва); определяет территориальное размещение материальных ценностей государственного резерва (кроме мобилизационного резерва); организует и осуществляет контроль за сохранностью материальных ценностей государственного резерва и т. д.

Особенностью правового положения агентства является то, что оно возглавляет единую систему государственного резерва, которую образуют агентство, его территориальные управления, предприятия, учреждения и организации, осуществляющие формирование, хранение и обслуживание государственного резерва.

Запасы государственного резерва и другие объекты его системы, а также земельные участки, на которых они размещены, являются федеральной собственностью. Предприятия, учреждения и организации системы государственного резерва являются режимными объектами, охрана которых обеспечивается ведомственной военизированной охраной.

Поэтому агентство соединяет в своих руках определенные функции как межотраслевого (межведомственного), так и отраслевого управления с учетом особенностей предмета и целей деятельности входящих в его систему предприятий, учреждений и организаций. В частности, агентство вправе планировать и организовывать финансово-хозяйственную деятельность системы государственного резерва, создавать, реорганизовывать и ликвидировать подведомственные территориальные управления, учреждения и организации; отменять незаконные акты подведомственных территориальных управлений, предприятий, организаций и учреждений и т. д.

Правовые акты, издаваемые агентством, действуют на всей территории РФ и обязательны к исполнению.

Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг (ФКЦБ России) является федеральным органом исполнительной власти по проведению государственной политики в области рынка ценных бумаг, контролю деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг, обеспечению прав инвесторов, акционеров и вкладчиков. ФКЦБ России является коллегиальным органом, в своей деятельности руководствуется Федеральным законом "О рынке ценных бумаг" от 22 апреля 1996 г.¹, а также Положением о нем, утвержденным Президентом РФ 1 июля 1996 г. (в редакции Указа Президента РФ от 3 апреля 2000 г.²).

¹ СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1918. ² СЗ РФ. 2000. № 15. Ст. 1574.

К ведению комиссии отнесена разработка основных направлений развития рынка ценных бумаг; координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам регулирования рынка ценных бумаг; утверждение стандартов эмиссии ценных бумаг, проспектов эмиссий ценных бумаг эмитентов; разработка и утверждение унифицированных стандартов и правил осуществления профессиональной деятельности с ценными бумагами; установление обязательных требований и условий допуска ценных бумаг к их публичному размещению и обращению, котированию, расчетно-депозитарной деятельности и т. д.

На ФКЦБ России возложены определенные лицензионные функции в сфере ее деятельности. Она устанавливает порядок лицензирования и лицензирует различные виды профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг саморегулируемых организаций профессиональных участников рынка ценных бумаг, приостанавливает и аннулирует выданные лицензии.

Важным направлением ее деятельности является участие в правотворчестве. Она разрабатывает проекты законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам регулирования рынка ценных бумаг, лицензирования деятельности его профессиональных участников, саморегулируемых организаций профессиональных участников рынка ценных бумаг, контроля за соблюдением законодательных и иных правовых актов о ценных бумагах, проведения их экспертизы. С ФКЦБ России подлежат согласованию издаваемые федеральными органами исполнительной власти нормативные правовые акты по вопросам регулирования рынка ценных бумаг, деятельности профессиональных и саморегулируемых организаций профессиональных участников рынка ценных бумаг.

Данная комиссия контролирует соблюдение эмитентами, профессиональными участниками рынка ценных бумаг, саморегулируемыми организациями профессиональных участников рынка ценных бумаг законодательства РФ о ценных бумагах, стандартов и требований комиссий.

ФКЦБ России выполняет и другие задачи и функции.

По вопросам своей компетенции ФКЦБ России издает постановления, обязательные для исполнения федеральными органами исполнительной власти, аналогичными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, а также профессиональными участниками и саморегулируемыми организациями участников рынка ценных бумаг.

При ФКЦБ России действует Комиссия по рассмотрению дел о нарушении законодательства РФ о защите прав и законных интересов на рынке ценных бумаг.

ФКЦБ России вправе обращаться в арбитражный суд с иском о ликвидации юридического лица, нарушившего законодательство РФ о ценных бумагах, и о применении к нарушителю санкций, установленных законодательством РФ.

ФКЦБ России руководит своими региональными отделениями на территории РФ, создаваемыми ею по согласованию с органами исполнительной власти субъектов РФ. Отделения действуют на основании положения, утверждаемого ФКЦБ России, и обеспечивают: выполнение установленных законодательством РФ норм, правил и условий функционирования фондового рынка; реализацию принимаемых ФКЦБ России решений; контроль деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг.

Межведомственная комиссия по защите государственной тайны образована в соответствии с Законом РФ "О государственной тайне"¹. Основы ее статуса определены Положением о ней, утвержденным Указом Президента РФ от 20 января 1996 г. № 71².

1 Российская газета. 1995. 23 марта.

2 Российская газета. 1996. 1 февр.

Межведомственная комиссия является коллегиальным органом, созданным для координации деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ по защите государственной тайны в интересах разработки и выполнения государственных программ, нормативных и методических документов, обеспечивающих реализацию федерального законодательства о государственной тайне.

Межведомственная комиссия формирует перечень должностных лиц органов

государственной власти, наделяемых полномочиями по отнесению тех или иных сведений к государственной тайне¹, а также перечень сведений, отнесенных к государственной тайне. Комиссия подготавливает предложения по правовому регулированию защиты государственной тайны. Она определяет порядок рассекречивания носителей сведений, составляющих государственную тайну, и выполняет другие задачи и функции.

¹ Такой перечень утвержден Президентом РФ 17 января 2000 г. // Российская газета. 2000. 25 янв.

Решения межведомственной комиссии, принятые в соответствии с ее полномочиями, обязательны для исполнения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами.

Имеются и другие органы исполнительной власти, осуществляющие межотраслевые или межведомственные функции.

Нормативные акты органов межотраслевого управления часто распространяют свое действие не только на подведомственные органы и другие организации, но и на граждан, регулируя таким образом отношения в обществе в целом. Такая практика признана официально, является легитимной, но вызывает сомнение с точки зрения ее правильности. Усиление гарантий прав и законных интересов граждан предполагает, чтобы их отношения с государственными органами, предприятиями, учреждениями, организациями и должностными лицами регулировались законодательными актами и, в ограниченных случаях, актами органов исполнительной власти общей компетенции. Это явилось бы юридической преградой для преувеличения ведомственных интересов, ведомственного произвола и ведомственной вакханалии. Но ныне это не вопрос права: данный тезис — не больше, чем ориентация в осмыслении возможного варианта решения проблемы.

Надведомственные полномочия субъектов межотраслевого управления следует отличать от такого рода полномочий органов отраслевого управления, направленных на проблемы соответствующих отраслей. Например, Министерство образования РФ может принимать акты по вопросам высшего образования, обязательные для всех министерств, государственных комитетов и ведомств, имеющих в своем ведении вузы, а также для самих вузов, независимо от их подведомственности.

По отношению к межотраслевому отраслевое управление занимает в известной степени подчиненное положение. Непосредственно разрешая межотраслевые вопросы, органы межотраслевого управления координируют и регулируют деятельность отраслевых органов.

§ 4. Отраслевые начала в управлении

В период, когда основной формой собственности признавалась государственная, а государство сосредоточивало в своих руках все функции непосредственного управления предприятиями, учреждениями и организациями страны, данное понятие имело соответствующую этим условиям трактовку. Под отраслевым управлением понималась основанная на отраслевом принципе система специализированного централизованного управления большинством предприятий, учреждений и организаций данной отрасли¹ (экономики, социально-культурной и иной деятельности) в тех или иных территориальных границах. В единую систему центрального отраслевого органа управления (по общему правилу ими являлись министерства) входили в качестве ее основных звеньев предприятия, учреждения и организации данной отрасли, а также вышестоящие над ними органы отраслевого управления. Вышестоящие отраслевые органы представляли собой иерархию обширной власти над основными звеньями единой организационно и юридически обособленной специализированной системы управления. Отношения по вертикали между звеньями единой системы центрального отраслевого органа строились на основе организационной и юридической подчиненности нижестоящих звеньев вышестоящим, доминирования полномочий первых над полномочиями вторых. Такая система усиливала ведомственную разобщенность в управлении, дублирование в осуществлении функций на нижестоящих уровнях, сковывала инициативу нижестоящих

звеньев. Именно на базе отраслевого управления были допущены извращения в управлении основными звеньями отраслей, которые в публицистике были неточно квалифицированы как административно-командная система, оцениваемая только в негативном смысле.

1 В Законе РФ о стандартизации под отраслью понимается совокупность субъектов хозяйственной деятельности независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности, разрабатывающих и (или) производящих продукцию (выполняющих работы и оказывающих услуги) определенных видов, которые имеют однородное потребительское или функциональное назначение.

Смена социально-экономической системы и изменение роли государства в управлении обществом проявились в децентрализации управления предприятиями, учреждениями и организациями, включая такого рода объекты государственного сектора. В этих условиях обозначилась дифференциация в представлениях об отраслевом управлении. Оно коренным образом изменилось применительно к экономической и социально-культурной сферам, но сохраняет свои прежние признаки применительно к отдельным отраслям административно-политической деятельности.

По отношению к экономической и социально-культурной сферам отраслевое управление можно охарактеризовать следующими положениями:

1. В данных сферах сохранилось отраслевое управление. Но его структура, функции и полномочия органов принципиально изменились. Федеральные отраслевые органы разрабатывают предложения и участвуют в формировании государственной политики, а также обеспечивают единую техническую политику в области производства продукции отрасли; разрабатывают прогнозы развития и размещения предприятий подведомственной отрасли; разрабатывают и реализуют федеральные целевые и научно-технические программы по развитию отрасли; готовят предложения по созданию и ликвидации федеральных предприятий и организаций. Они финансируют в установленном порядке предприятия, учреждения и организации, объекты капитального строительства, осуществляют экспертизу проектов и смет. На них возлагаются функции заказчиков целевых программ, закупки продукции для государственных нужд. Такие органы назначают на должности и освобождают от должностей руководителей подведомственных предприятий, учреждений и организаций, заключают, возобновляют, изменяют и расторгают с ними контракты.

2. Как о специфических формах отраслевого управления в настоящее время можно говорить о федеральном управлении и об отраслевом управлении субъектов РФ.

3. Предприятия, учреждения и организации отраслей в силу их самостоятельности не являются звеньями отраслевых систем управления, подчиненными вышестоящим отраслевым органам по всем вопросам их деятельности. Конечно, степень зависимости таких объектов государственного сектора выше, чем негосударственных. Но вышестоящие органы не могут вмешиваться в основную деятельность государственных предприятий, учреждений и организаций. Это обстоятельство важно иметь в виду, ибо положениями об отдельных федеральных органах они по-прежнему включаются в их единые системы, что может вызвать искаженное представление об их взаимоотношениях с вышестоящими органами. В зависимости от особенностей отраслей отдельные функции отраслевого управления могут быть централизованы.

4. В системе органов отраслевого управления появилось два блока органов: а) органы специализированных отраслей (Министерство путей сообщения, Министерство культуры и др.); б) органы управления крупными отраслями, комплексами специализированных отраслей (Министерство транспорта и др.).

5. Отраслевые органы субъектов РФ не являются организационными звеньями единых систем федеральных органов отраслевого управления. Поэтому неправомерным является включение в положения о министерствах и других отраслевых органах норм, в соответствии с которыми в их единую систему включаются одноименные органы отраслевого управления субъектов РФ. В организационном смысле это противоречит принципу разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов.

6. По общему правилу, функции и полномочия органов отраслевого управления ориентируются на общеотраслевые проблемы, на создание благоприятных условий для

функционирования предприятий, учреждений, организаций, развития профильных отраслей.

7. Территориальные органы министерств, государственных комитетов и других федеральных органов исполнительной власти являются звеньями их единых систем.

В административно-политической сфере имеются строго централизованные системы управления. В единую систему некоторых федеральных отраслевых органов входят все нижестоящие органы в качестве организационных звеньев на основе жесткой иерархии управления (управление оборонной, государственной безопасностью, внешней разведкой и др.).

Следует иметь в виду, что отраслевое управление не изолировано от территориального. Эти формы управления взаимодействуют, призваны во многих случаях дополнять друг друга. С организационно-правовой точки зрения их взаимодействие может осуществляться по разным каналам и в различных формах: в разработке и реализации региональных и отраслевых программ, согласовании вопросов территориального размещения объектов отрасли и т. д. В последние годы все чаще используется договорная форма обеспечения их взаимных интересов.

Различные территориальные, межотраслевые и отраслевые аспекты управления тесно связаны с финансово-промышленными группами, правовые основы статуса которых установлены Федеральным законом от 27 октября 1995 г. "О финансово-промышленных группах"¹. Это обусловлено тем, что такие группы участвуют в реализации федеральных и региональных целевых программ. Государственное регулирование их создания, деятельности и ликвидации осуществляется уполномоченным на то федеральным государственным органом, который по смыслу этого Закона, образуется Правительством РФ. Выполнение указанных функций относится к его исключительной компетенции. Так, группа юридических лиц может приобрести статус промышленно-финансовой группы лишь по решению полномочного государственного органа о ее государственной регистрации. Он выполняет по отношению к ней определенные контрольные функции, например, вправе не чаще чем один раз в год потребовать отчета о ее деятельности и назначить ее аудиторскую проверку. При выявлении нарушений законодательства упомянутый орган может предложить участникам группы устранить выявленные недостатки; обратиться в Правительство РФ с предложением о прекращении действия свидетельства о регистрации финансово-промышленной группы и т. д.

¹ СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4697.

Глава 22

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ФУНКЦИЙ, МЕТОДОВ И ФОРМ УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Ориентиры государственного управления, их смена непосредственным образом влияют на его функции, методы и формы. В свою очередь функции, методы и формы государственного управления указывают на его целевые установки, характер и содержание.

Резкое сокращение сектора государственной собственности и ориентировка, даже форсирование общего перехода к рыночным отношениям, местное самоуправление получили свое отражение в функциях, методах и формах государственного управления (и местного самоуправления в его административном варианте).

§ 1. Функции

Вырисовываются два аспекта проблемы:

- а) функции государственного управления;
- б) функции его субъектов.

Происшедшие преобразования в обществе и государственном управлении не обогатили представлений о сущности и видах его функций в главном, принципиальном. Появились лишь новые элементы в их содержании и механизме реализации. Они теперь проецируются с учетом наличия государственных и негосударственных секторов и

различной степени влияния на них государства.

В большей степени претерпевают изменения функции органов государственного управления. Сужены некоторые традиционные для советского периода функции (планирования, материально-технического снабжения и др.). И появились новые, обусловленные переходом к рыночной экономике (осуществление антимонопольных мероприятий, функции, связанные с появлением безработицы, разгосударствлением предприятий и учреждений в различных сферах и др.).

Среди функций на первый план выступают прогнозирование, координация, регулирование и контроль. Значение планирования как функции управления ослаблено и ограничивается как бы в изолированном виде двумя сферами; с одной стороны, централизованной, точнее, центральной, с другой — локальной. То есть оно перестало быть ведущей формой и стержнем директивного и адресного централизованного управления.

Однако дискредитация планирования при переходе к рыночным отношениям, отказ от него беспочвенны; отказ от планирования вообще — грубейшая ошибка, и планирование пробивает себе путь как объективная необходимость нормальной организации государственной работы.

§ 2. Государственное регулирование как функция управления

Нередко, чаще всего применительно к экономике, предлагается заменить систему прямого государственного управления системой государственного регулирования, трансформировав в нее необходимые элементы прямого управления. И хотя государственное регулирование стало уже обиходным термином, употребляемым иногда как антипод государственному управлению, содержание его до сих пор остается недостаточно определенным.

Между тем государственное регулирование может пониматься в *-широком* и *узком* смысле.

В *широком смысле* оно выражается в установлении государством общих правил поведения (деятельности) участников общественных отношений и их корректировке в зависимости от изменяющихся условий. Его субъектами являются органы законодательной (представительной) и исполнительной власти. Известным образом на поведение участников урегулированных отношений влияют субъекты судебной власти. Традиционными правовыми формами государственного регулирования являются законы и подзаконные акты, а также судебные акты. Например, бесспорно, что закон — основной регулятор общественных отношений.

В *узком смысле* государственное регулирование — одна из функций государственного управления. Сейчас данная функция является приоритетной в управлении не только экономикой, но и социально-культурной сферой.

Содержание и механизм осуществления этой функции включают:

- а) нормативное регулирование путем установления общих правил;
- б) его оперативную корректировку в соответствии с реальными задачами, которые надлежит решать управлению;
- в) контроль за исполнением правовых норм, регулирующих те или иные отношения;
- г) государственную защиту прав и интересов участников общественных отношений, урегулированных соответствующими правилами;
- д) координацию и общее направление их деятельности; е) содействие ее успешному осуществлению;
- ж) определение приоритетов в структурной политике;
- з) государственные контракты (договоры); и) регистрацию; к) лицензирование и др.

Традиционными инструментами государственного регулирования являются налоги, стандарты, государственные заказы, таможенные тарифы и пошлины. Они облакаются в

те или иные правовые формы. В современных условиях своеобразным выражением государственного регулирования являются приватизация, применение процедур несостоятельности (банкротства) предприятий и т. д.

Многоплановое государственное регулирование во всех сферах общества — юридическая реальность¹. Отрицание его есть политика, уводящая от государственно-правовой проблематики, требующей своего разрешения в целях обеспечения нормального социально-экономического развития страны. Она неизбежно ведет к хаосу в управлении.

Государственное регулирование направлено на создание благоприятных экономических, правовых и организационных условий деятельности коммерческих и некоммерческих организаций, предпринимательства. Оно не предполагает вмешательства государственных органов в их производственную и хозяйственно-финансовую деятельность, кроме случаев, когда его возможность прямо предусмотрена правовыми актами. Отношения предприятий и учреждений с органами государственного управления, в том числе с вышестоящими отраслевыми, не являются теперь приоритетным направлением государственного регулирования. *Такое регулирование заключается преимущественно в установлении и корректировке общего правового режима их деятельности, охватывает прежде всего экономические и социально-культурные процессы в целом.* Например, государственное регулирование земельных отношений, реализации промышленной политики и т. п. (Об исключениях, порой существенных, будет сказано далее, например, в отношении казенных предприятий и др.)

¹См., например, федеральные законы: от 17 мая 1996 г. № 81-ФЗ "О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности"; от 24 мая 1996 г. № 78-ФЗ "Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации"; от 14 июля 1997 г. "О государственном регулировании агропромышленного производства" (Российская газета. 1997. 26 июля).

Не случайно поиск терминов, выражающих изменившийся характер отношений предприятий с вышестоящими органами, привел к замене термина "управление", отчасти и термина "руководство" формулировкой "органы, на которые возложены координация и регулирование в соответствующей отрасли (сфере) управления". Она не расшифрована, но является юридическим свидетельством ослабления зависимости предприятий и учреждений от вышестоящих органов. Хотя административная практика в отраслях складывается до сих пор по-разному.

Конкретизация полномочий вышестоящих органов касается отдельных организационных и специальных вопросов, обусловленных отраслевыми особенностями и формами собственности (наем руководителей, обеспечение общественной безопасности и т. д.).

Функция государственного регулирования реализуется различными методами и в различных формах. Многие из них являются традиционными, органично присущими государственному управлению. В современном механизме государственного регулирования своеобразным и получающим более широкое использование становится *метод государственного заказа, а формами — программы, государственный контракт (договор), государственная регистрация, лицензирование* (см. гл. 3).

§ 3. Государственный контроль

Государственный контроль — функция, тесно связанная не только с обеспечением дисциплины и законности, но и с государственным регулированием. Контроль, со свойственными ему методами и в присущих ему формах, способствует соблюдению режима деятельности субъектов управленческих отношений, коммерческих организаций государственного и негосударственного типа.

Формы, виды и методы контроля, суть которых в общем виде рассмотрена в V разделе, на практике реализуются в различных отраслях и сферах. Не представляет собой чего-либо специфического в зависимости от особенностей отраслей и сфер управления контроль представительных органов, полномочных представителей и Аппарата Президента РФ, органов исполнительной власти общей компетенции, государственный контроль через своих представителей в органах управления акционерных обществ, создаваемых на базе государственной собственности или при наличии ее доли. Много сходного также в ведомственном контроле, осуществляемом по однотипным вопросам в отношении подведомственных объектов. При этом важно иметь в виду, что теперь государственный контроль организуется и осуществляется с учетом особенностей правового положения предприятий, учреждений и организаций государственного и негосударственного секторов в экономике и других сферах. В отдельных областях, особенно затрагивающих коренные интересы всего общества и государства, он не имеет специфики, обусловленной формами собственности (например, надзор за соблюдением противопожарных, санитарно-эпидемиологических правил, контроль за соблюдением законодательства о налогах и т. д.). Но в общем его сфера в негосударственном секторе более ограничена, чем в государственном. Так, в задачи государственного контроля не входит проверка производственно-хозяйственной, финансовой деятельности с точки зрения ее эффективности и т. д.

Больше разнообразия среди специализированных форм и видов контроля и надзора. Именно они обуславливаются особенностями отраслей и сфер, функций управления ими.

Такой контроль сформирован либо в виде самостоятельных в организационном и юридическом отношениях органов (например, налоговых), либо в составе других органов государственного управления (Государственный ветеринарный надзор Министерства сельского хозяйства РФ).

Он функционирует в качестве вневедомственного, то есть общего для всех отраслей и сфер управления (Государственный земельный контроль), либо в области экономики, или социально-культурной, или административно-политической деятельности. В рамках каждой из этих областей имеются вневедомственные и ведомственные виды специализированного контроля.

Вневедомственный контроль имеет две разновидности: а) внеотраслевого профиля; б) отраслевого профиля. К первой разновидности относятся контроль финансово-кредитных и налоговых органов, контроль и надзор за соблюдением правил дорожного движения, противопожарных правил и т. д.

Характерным для этой разновидности контроля и надзора является то, что он распространяется на организации и физических лиц, а также на государственные и негосударственные организации.

Вневедомственный контроль и надзор отраслевого профиля осуществляются за соблюдением нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в данной отрасли. Его объектами могут быть как государственные, так и негосударственные организации, а также физические лица. Примерами его являются санитарно-эпидемиологический контроль и надзор, которые осуществляются в области здравоохранения в отношении организаций, а также физических лиц; государственный контроль в области высшего образования, осуществляемый подразделениями Министерства образования РФ; контроль за соблюдением правил пользования транспортом и т. д.

Специфические виды ведомственного контроля распространяются главным образом на объекты той или иной отрасли. Его цели и конкретные формы определяются особенностями основной деятельности поднадзорных объектов. На железнодорожном транспорте действуют подразделения по надзору за обеспечением безопасности движения, на морском — безопасности мореплавания, в атомной промышленности — атомнадзор за ядерной безопасностью и т. д.

Специфика вневедомственного и ведомственного специализированного контроля и

надзора, во-первых, в том, что он не может вторгаться в производственно-хозяйственную и финансовую деятельность подконтрольных объектов, во-вторых, в том, что его субъекты наделены определенными административными полномочиями.

Субъекты отдельных видов данного контроля и надзора активно участвуют в правотворчестве в сфере их контрольно-надзорной деятельности. В одних случаях правотворчество заключается в установлении норм и правил, обязательных для подконтрольных и поднадзорных объектов, в других — в участии в разработке такого рода правил, подготовке и внесении на утверждение проектов правовых актов.

Для специализированного ведомственного контроля и надзора нехарактерны полномочия по применению мер административного принуждения в узком смысле, ибо он тесно сопряжен с возможностью использования дисциплинарной власти вышестоящих органов по отношению к конкретному кругу работников подконтрольных или поднадзорных объектов.

§ 4. Методы

Государственная политика общего перехода к рыночным отношениям предопределила возрастающее значение методов управленческой деятельности, ведущих к созданию организационных, правовых, экономических условий деятельности предприятий, учреждений и организаций как субъектов таких отношений. Данный тезис, хотя и в разной степени, относится к государственным и негосударственным предприятиям и учреждениям.

В методах воздействия на органы исполнительной власти субъектов РФ со стороны федеральных органов государственной власти прямое юридически-властное воздействие уступает оказанию помощи, методам согласований и контроля исполнения федеральных правовых актов общего значения. Однако надо иметь в виду, что государственное управление — юридически-властная деятельность, которой в рамках, установленных законом, охватываются также органы управления субъектов РФ, особенно по предметам и полномочиям совместного ведения органов исполнительной власти РФ и ее субъектов (государственная власть есть власть, она едина, и об этом забывать не следует).

В практической деятельности органов государственной власти стали чаще использоваться такие приемы, как одобрение решений, инициатив, программ, сопровождаемые иногда конкретными предписаниями органам исполнительной власти в обеспечении их реализации¹.

¹ ВВС СССР. 1990. № 25. Ст. 460.

Вместе с тем, наряду с рекомендациями, советами и т. п., органами государственного управления используются методы непосредственных императивных предписаний и государственного принуждения в пределах предоставленной им компетенции. Более широко они применяются, во-первых, в отношении государственных организаций, во-вторых, в сфере административно-политической деятельности.

В настоящее время широко применяется такой специфический метод, как государственные заказы.

Государственные заказы были введены еще Законом СССР от 4 июня 1990 г. "О предприятиях в СССР"¹. Государственные заказы сужали область применения адресных плановых заданий, но имели директивный характер. Условие, что размещение государственных заказов должно сопровождаться материально-техническим и финансовым обеспечением их выполнения, на практике, не соблюдалось.

¹ См. Указ Президента РФ от 2 ноября 1994 г. "О создании финансово-промышленной группы с участием акционерных обществ "АвтоВАЗ" и "КамАЗ" // Российская газета. 1994. 9 нояб.

При том, что государственные заказы были обязательными, это ставило исполнителей заказов в трудное положение. Но то было при господстве государственной собственности, и издержки несли и трудовые коллективы, и государство.

Институт государственных заказов используется государством и сейчас. Он имеет свою перспективу в рыночных отношениях, так как позволяет:

а) обеспечивать государственные потребности и рационально использовать бюджетные средства;

б) содействовать развитию эффективных производств и видов социальной деятельности, влияя с их помощью на формирование прогрессивной отраслевой структуры;

в) стимулировать платежеспособный спрос государства. Ибо состав государственных заказов определяется структурой государственных потребностей, функциями государства в различных областях жизни общества (экономической, социальной и др.).

Государственные заказы — инструмент осуществления бюджетных программ (экономических, социальных, научно-технических, экологических).

Экономической и правовой основами формирования и реализации государственных заказов на различных уровнях государственного управления являются формирование соответствующих бюджетов и установленные права федеральных органов и органов субъектов РФ в их составлении и расходовании.

Следовательно, государственный заказ в современных условиях — гибкий и своеобразный инструмент государственного регулирования, не противоречащий рыночным отношениям. Более того, субъекты рынка часто ориентируются на государственные заказы.

Государство должно учитывать их при определении объема гарантированного спроса на ту или иную продукцию.

Принципы, порядок формирования, размещения и исполнения заказов на закупку и поставку товаров, работ, услуг для государственных нужд регулируются рядом законов и подзаконных актов, например, федеральными законами: от 26 октября 1994 г. "О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд"¹, от 10 ноября 1994 г. "О поставках продукции для федеральных государственных нужд"², от 23 ноября 1994 г. "О государственном материальном резерве", от 24 ноября 1995 г. "О государственном оборонном заказе"³ и др. Государственные заказы могут размещаться на закупку и поставку товаров, работ, услуг как для федеральных, так и региональных нужд.

¹ Российская газета. 1994. 15 дек.

² Там же. 1994. 21 дек.

³ Там же. 1996. 4 янв.

Под государственными нуждами понимаются потребности в продукции, необходимой для решения задач жизнеобеспечения, обороны и безопасности страны и для реализации целевых программ, а также поставка материальных ценностей в государственный резерв.

Законы и иные правовые акты, отражая особенности регулирования отношений, связанных с формированием и размещением заказов, позволяют выделить их общие наиболее важные моменты. Они сводятся к следующим:

а) заказы формируются, размещаются и исполняются на договорной (контрактной) основе;

б) заказы размещаются на предприятиях, учреждениях и организациях независимо от форм собственности и ими исполняются;

в) государственные заказчики утверждаются Правительством РФ и компетентными органами исполнительной власти субъектов РФ. Государственные заказчики организуют работу по выполнению целевых программ и обеспечению поставки (закупки) продукции для государственных нужд;

г) финансовые ресурсы, главным образом из бюджетов, выделяются государственному заказчику, который осуществляет финансирование выполнения заказов;

д) гарантом обязательств государственного заказчика выступают соответствующие органы исполнительной власти. Например, обязательств федеральных государственных заказчиков — Правительства РФ (ст. 3 Закона от 10 ноября 1994 г.);

е) заказы размещаются на предприятиях, в организациях и учреждениях (поставщиках) посредством заключения государственными заказчиками государственных контрактов (договоров);

ж) государственные заказчики вправе на договорной основе передать соответствующим предприятиям, учреждениям и организациям выполнение части своих функций на определенных условиях;

з) государственные заказчики обеспечиваются финансовыми ресурсами в объеме, устанавливаемом бюджетом, и являются ответственными за реализацию целевых программ и обеспечение федеральных или региональных государственных нужд;

и) государственные заказчики и исполнители заказов имеют взаимные права и обязанности, а также несут установленную ответственность за неисполнение своих обязанностей;

к) заказы, как правило, размещаются путем открытых и (или) закрытых торгов, конкурсов, аукционов;

л) в установленных случаях заключение государственных контрактов на поставку продукции для государственных нужд является обязательным. Например, для федеральных казенных предприятий, обладающих монополией на производство отдельных видов продукции. Не вправе отказаться от заключения государственных контрактов на поставку материальных ценностей в государственный резерв, кроме того, предприятия, занимающие доминирующее положение на товарном рынке, предприятия-монополисты, предприятия, в объеме производства которых государственный оборонный заказ превышает 70%, и др.

¹ Российская газета. 1995. 17 янв.

Государственный заказ применяется не только в регулировании экономики, но и в других сферах: в области науки, образования и т. д. Например, постановлением Правительства РФ от 30 декабря 1995 г. утверждено Положение о государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти¹. Им определяется порядок формирования, размещения и исполнения государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти, а также организацию взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с Министерством труда и социального развития РФ, Министерством финансов РФ и образовательными учреждениями, осуществляющими переподготовку и повышение квалификации государственных служащих.

Государственный заказ определяется как задание Правительства РФ на очередной календарный год федеральным органам исполнительной власти (государственным заказчикам) на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих в пределах предусмотренных в федеральном бюджете средств на эти цели.

Государственный заказ размещается в образовательных учреждениях, имеющих лицензию на осуществление дополнительного профессионального обучения государственных служащих. Он осуществляется государственным заказчиком, как правило, на конкурсной основе в период формирования заявок федеральных органов исполнительной власти на государственный заказ.

Положением определяются процедура формирования, содержание и утверждение государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации указанных государственных служащих. Указом Президента РФ от 7 февраля 1995 г. "О государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации" введен государственный заказ на переподготовку и повышение квалификации федеральных государственных служащих, занимающих должности, определенные Реестром

государственных служащих, утвержденным Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. № 33.

§ 5. Формы

В механизме государственного регулирования, как уже было сказано, своеобразными и получающими более широкое использование формами становятся *государственные программы, государственный контракт (договор), регистрация, лицензирование*.

В формах управления важная роль отводится программам: федеральным, региональным, межрегиональным, отраслевым, межотраслевым.

Использование программ в государственном управлении стало заметным в 80-е гг. В то время они являлись чаще всего документами органов Коммунистической партии Советского Союза, а их реализация получала также государственное организационное и правовое обеспечение. Показательной в этом отношении была Продовольственная программа СССР на период до 1990 г. и меры по ее реализации, утвержденная майским Пленумом ЦК КПСС 1982 г. Во исполнение этой программы был издан ряд постановлений, имевших юридическое значение, ибо они были приняты совместно ЦК КПСС и Советом Министров СССР (кстати, утвержденных еще и упомянутым Пленумом ЦК КПСС).

Программы, имеющие значение для государственного управления, *принимаются теперь органами государственной власти* и, следовательно, *являются государственными*. Программы политических партий определяют направления и содержание деятельности только этих партий. Они лишены государственного характера.

В филологическом смысле термин "программа" означает, в частности: план деятельности, изложение содержания и цели деятельности и т. д. Отсюда следует, что программа в конечном счете представляет собой в управленческом аспекте своеобразный вариант плана государственной деятельности. Но, имея много общего с планом, современные программы принципиально отличаются от государственных планов предшествующего периода.

Государственный план характеризовался как закон, безусловно, обязательный для выполнения. Термин "закон" в меньшей степени был метафорой по отношению к планам, ибо планы были действительно правовыми актами, юридически обязательными для исполнения. Планы содержали лишь специфические правовые нормы, часто выраженные в цифрах, в заданиях, а также конкретные юридические нормы и индивидуальные предписания. Планы, будучи актами юридическими, играли важную трансмиссионную роль, вызывая возникновение и развитие правоотношений в контексте различных отраслей права (государственного, административного, гражданского и др.). Предусматривалась система организационно-правового обеспечения планирования и выполнения принятых планов. Деятельность по планированию и выполнению планов охватывала все звенья органов представительной власти и государственного управления, а также предприятий, учреждений и организаций. Функционировала разветвленная специализированная организационная система, обеспечивавшая осуществление функции планирования. Юридический характер государственных планов подчеркивался возможностью привлечения к юридической ответственности за нарушение плановой 'дисциплины', представлявшей собой важнейшую разновидность государственной дисциплины.

Понятие же и юридические свойства современных программ, принимаемых государственными органами, не получили официального определения. Несомненно, что они (особенно общефедеральные) являются *политико-правовыми актами*, имеющими, следовательно, юридическое значение. Это государственные служебные документы, воплощающие концепции, в соответствии с которыми должна осуществляться деятельность субъектов, причастных к их разработке и реализации. Концептуальные основы программ сочетаются с их технико-экономическим обоснованием и ориентацией на

конечные результаты. В соответствии с программами формируется организационно-правовой механизм их реализации.

Программы могут содержать конкретные нормы и предписания. Так, в Основных положениях государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий РФ после 1 июля 1994 г. устанавливается, что решения о закреплении в федеральной собственности 51% и 25,5% обыкновенных акций может приниматься на срок не более 3 лет только в отношении предприятий по следующим видам деятельности: связь; выработка и распределение электроэнергии; атомное машиностроение и др.¹

¹ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1478.

С помощью программ осуществляется целевое управление в различных сферах. С юридической точки зрения, существенный изъян программ состоит в том, что не установлена юридическая ответственность за их недоброкачественность и невыполнение.

Основными видами программ являются федеральные и региональные (их разновидность — межрегиональные программы). Они в свою очередь подразделяются на: а) отраслевые и межотраслевые; б) общего характера и целевые.

Система программ обуславливает сложный механизм государственного регулирования. Их заказчиками и разработчиками являются, как правило, государственные органы и иные организации. Они предполагают отбор исполнителей программных мероприятий или программ в целом, который может осуществляться на конкурсной основе.

В целевых программах должно предусматриваться: решение приоритетных социально-экономических, оборонных, научно-технических, природоохранных и других важнейших задач; согласование финансовых, материальных и трудовых ресурсов в целях их наиболее эффективного использования; комплексность и экономическая безопасность предусматриваемых мероприятий; согласованность решения федеральных и региональных задач; достижение требуемого конечного результата в установленные сроки.

По целевым программам предусматриваются целевое финансирование их выполнения и государственный контроль за расходованием средств по реализуемым программам. Это является важнейшим условием реальности программ. Допуская принцип долевого государственно-коммерческого финансирования, государство, не вмешиваясь в деятельность негосударственных инвесторов, содействует созданию законодательной базы для повышения их инвестиционной активности и надежной защиты вкладываемых средств. Это означает также, что в механизм выполнения программ могут включаться как государственные, так и негосударственные структуры. Например, на такой основе предполагается осуществление государственной программы "Жилье". В соответствии с постановлением Правительства РФ от 1 декабря 1994 г. "О мерах по обеспечению участия малых негосударственных предприятий в реализации государственных программ и выполнении заказов для государственных нужд"¹ органы исполнительной власти при разработке государственных программ должны предусматривать возможность участия малых негосударственных предприятий в реализации этих программ.

¹ Российская газета. 1994. 29 дек.

Программы, при умелом их использовании, могут быть эффективной формой государственного управления и местного самоуправления. Программное управление позволяет обеспечивать согласование федеральных и региональных интересов, а также способствовать развитию отраслей и сфер, имеющих приоритетное значение. Оно усиливает его вневедомственный характер. Ибо часто заказчиками одной и той же государственной программы выступает не один, а несколько органов исполнительной власти.

Утвержденные или одобренные компетентными органами программы определяют основные ориентиры деятельности исполнителей программ, в качестве которых чаще

всего обозначаются органы государственного управления.

Программы определяют не только содержание деятельности органов государственного управления, но и планирование их реализации. Однако планы в современных условиях не могут предусматривать конкретные адресные задания предприятиям, учреждениям и организациям. Планируется прежде всего деятельность государственных заказчиков программ, которая не может ущемлять статуса предприятий, учреждений и организаций. Их подключение к реализации программ может осуществляться путем размещения государственных заказов, методом экономического стимулирования, посредством заключения договоров (соглашений).

Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует РФ, утвержден постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 "О реализации Федерального закона "О поставке продукции для федеральных государственных нужд"¹. В нем определена процедура выбора проблем для программной разработки, формирования, рассмотрения и утверждения программ, механизм их реализации, а также ответственность органов исполнительной власти за разработку и реализацию программ.

В управлении различными процессами активнее начали использоваться концепции, доктрины. Имеются в виду документы государственных органов, воплощающие собой теоретические обоснования (взгляды) основных направлений в содержании государственной деятельности. В силу такой их специфики концепции, доктрины чаще всего не содержат конкретных правовых норм, но будучи утвержденными органами, они приобретают характер государственных документов, имеющих юридическое значение. Концепции, доктрины предполагают правотворчество, связанное с их реализацией. Например, утвержденная Президентом РФ 21 апреля 2000 г. Военная доктрина РФ характеризуется как совокупность официальных

¹ Российская газета 1995. 2 июля.

Входит в практику утверждение программ законами. Так, Федеральным законом от 10 апреля 2000 г. утверждена Федеральная программа развития образования в качестве организационной основы государственной политики РФ в этой области.

взглядов (установок), определяющих военно-политические, военно-стратегические и военно-экономические основы обеспечения военной безопасности РФ. Вместе с тем констатируется, что реализация ее достигается за счет централизации государственного и военного управления, осуществления комплекса политических, дипломатических, экономических, социальных, информационных, правовых, военных и других мер, направленных на обеспечение военной безопасности РФ и ее союзников¹.

¹ Российская газета. 2000. 25 апр. См. также Концепцию национальной безопасности РФ, утвержденную Президентом РФ 17 декабря 1997 г. (в редакции Указа Президента РФ от 10 января 2000 г. // Российская газета. 2000. 18 янв.).

При надлежащей государственной власти, предполагающей ее высокий авторитет, программы, концепции, доктрины способны выполнять мощную организующую роль в государственном управлении обществом.

Государственный контракт (договор) — одна из своеобразных правовых форм регулирования, реализации государственных заказов, применяемых в различных отраслях и сферах.

Государственные контракты (договоры) как правовые формы реализации государственных заказов имеют ту особенность, что сочетают в себе элементы административно-правового и гражданско-правового договоров. Главные особенности такого контракта в том, что это *государственный контракт (договор)* — так он определяется в законах; одной из его сторон является *государство в лице уполномоченного органа, предприятия*; он заключается в интересах государства (федеральных или региональных) и *не преследует коммерческих целей*, государственный заказчик *выступает обязанной стороной как перед государством, так и перед исполнителем заказа*; в установленных случаях его заключение обязательно как для государственного

заказчика, так и для поставщика — исполнителя заказа.

Используя форму государственного контракта, государство не только обеспечивает свои нужды, но и оказывает регулирующее воздействие на социально-экономические процессы в обществе.

Можно особо выделить три главные гарантии размещения и выполнения государственных заказов: а) добровольность принятия заказов и заинтересованность в их выполнении; б) обязанность заказчика обеспечить их выполнение необходимыми финансовыми и иными ресурсами; в) взаимная ответственность заказчика и исполнителя государственных заказов. За невыполнение государственного заказа могут применяться наряду с гражданско-правовыми и иные санкции, предусмотренные федеральным законом, определяющим особенности поставок продукции (работ, услуг) для выполнения государственного заказа.

Регистрация бывает двух видов: а) уведомительная, или заявительная; б) регистрация, выступающая *в качестве юридического факта*, с которым законодатель связывает: легитимность функционирования той или иной организации; возникновение, изменение и прекращение конкретных правоотношений; признание определенных прав и выполнение определенных обязанностей; удостоверение предусмотренных правовым актом фактических обстоятельств.

Регистрация регламентируется нормами различных правовых актов. Отдельные нормы о регистрации юридических лиц содержатся в Гражданском кодексе РФ.

Согласно ст. 51 Гражданского кодекса РФ государственная регистрация юридических лиц осуществляется в органах юстиции в порядке, определяемом Законом о регистрации юридических лиц. До введения его в действие применяется ранее установленный порядок их регистрации. В связи с этим признаны не утратившими силу ст. 34 и 35 отмененного Закона РСФСР от 25 декабря 1990 г. "О предприятиях и предпринимательской деятельности", посвященные государственной регистрации. Однако указанные статьи должны восприниматься с коррективами на тот счет, что изменились организационно-правовые формы коммерческих и некоммерческих организаций; вместо соответствующих Советов народных депутатов действуют органы местного самоуправления. Но не утратили своего значения нормы, которыми установлены обязательность регистрации юридических лиц; запрещение деятельности незарегистрированных юридических лиц; перечень документов, представляемых для регистрации; порядок обжалования отказа в регистрации и др.

Указом Президента РФ от 8 июля 1994 г. утверждено Положение о порядке государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности¹; распространяющееся на регистрацию как коммерческих, так и некоммерческих организаций.

¹ СЗ РФ. 1994. № 11. Ст. 1194 (Напомним, что с 1 июля 2002 г. вводится в действие Федеральный закон от 8 августа 2001 г. "О государственной регистрации юридических лиц").

Регистрация, влекущая юридические последствия, применяется во многих других случаях и сферах деятельности. Порядок ее осуществления определяется в зависимости от цели регистрации и регламентируется многими правовыми актами. Например, предусмотрена регистрация актов гражданского состояния; граждан в местах пребывания не по месту своего жительства; безработных; беженцев; вынужденных переселенцев; лиц, страдающих определенными заболеваниями; оружия; транспортных средств; нормативных актов министерств и ведомств и др.

Лицензирование регламентируется Федеральным законом от 8 августа 2001 г. "О лицензировании отдельных видов деятельности".

Федеральный закон о лицензировании, будучи специальным актом по данному вопросу, определяет сущность лицензии и лицензирования, основные принципы и порядок лицензирования, лицензируемые виды деятельности, порядок определения круга лицензирующих органов и их полномочия в этой области и т. д.

По указанному закону лицензирование — разрешение (право) на осуществление

лицензируемого вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю; лицензирование — мероприятия, связанные с выдачей лицензий, переоформлением документов, подтверждающих наличие лицензий, приостановлением и аннулированием лицензий и надзором лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами при осуществлении лицензируемых видов деятельности соответствующих лицензионных требований и условий.

Федеральные органы государственной власти, уполномоченные вести лицензирование, определяются Правительством РФ², а также федеральными законами, а аналогичные органы субъектов РФ — в порядке, установленном их законодательством и соответствующими федеральными законами.

Данным законом предусмотрены случаи, когда лицензия может быть приостановлена или аннулирована органами, уполномоченными на лицензирование соответствующих видов деятельности в случае неуплаты лицензиатом в течение трех месяцев лицензионного сбора за предоставление лицензии.

¹ Российская газета. 1999. 24 дек.

² Правительство РФ 11 апреля 2000 г. утвердило перечень федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование (Российская газета. 2000. 27 апр.).

Следует иметь в виду, что нормативными правовыми актами предусматривается также лицензирование определенных действий физическими лицами, не связанных с предпринимательской деятельностью (на приобретение оружия, отстрел диких животных охотниками-любителями).

Глава 23

ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ В ОСОБЫХ УСЛОВИЯХ

Особыми условиями, влекущими корректировку в организации управления, являются:

- а) чрезвычайные ситуации природного и технологического характера;
- б) чрезвычайное положение;
- в) военное положение;
- г) иные обстоятельства, вызывающие нарушение нормальных условий жизни и необходимость формирования управления, приспособленного для их устранения.

Особенности управления в чрезвычайных ситуациях природного и технологического характера предусмотрены Федеральным законом от 11 ноября 1994 г. "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и технологического характера"¹. В этом законе под чрезвычайной ситуацией понимается обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

¹ СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

Для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций сформирована единая государственная система, объединяющая органы исполнительной власти и местного самоуправления, а также организации, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Постановлением Правительства РФ от 5 ноября 1995 г. № 1113 утверждено специальное Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций². Им определяются принципы построения, состав сил и средств, порядок выполнения задач и порядок взаимодействия основных структур, а также регулируются основные вопросы функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС).

² СЗ РФ. 1995. № 46. Ст. 4459.

Функциональной подсистемой единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций является Всероссийская служба медицины катастроф, Положение о которой утверждено постановлением Правительства РФ от 28 февраля 1996 г. № 195 // Российская газета. 1996. 14 марта.

В законе конкретизированы полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Основная их направленность — предупреждение таких ситуаций. Непосредственное государственное управление в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций возложено на федеральные органы исполнительной власти. Обязанности этих органов по предупреждению чрезвычайных ситуаций являются органической частью их компетенции, осуществляемой в обычных условиях. По отношению к подведомственным организациям они разрабатывают и осуществляют организационные и инженерно-технические мероприятия по повышению устойчивости функционирования отрасли в чрезвычайных ситуациях; утверждают отраслевые нормы и правила безопасности производства, технологических процессов, продукции, а также правила защиты работника организаций от чрезвычайных ситуаций и т. д.

В чрезвычайных ситуациях проводят аварийно-спасательные и иные неотложные работы.

Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Российской Федерации (МЧС России)¹ является специальным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление и координацию федеральных органов исполнительной власти в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Оно образует подведомственные ему территориальные органы соответствующего профиля.

¹ Действует в соответствии с Положением о нем, утвержденным Указом Президента РФ от 21 августа 2002 г. // СЗ РФ. 2002. № 38. Ст. 3585.

Закон определяет также права и обязанности предприятий, учреждений и организаций, а также граждан в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Постановлением Правительства РФ от 1 июля 1995 г. № 675 "О декларации безопасности промышленного объекта Российской Федерации" введено обязательное декларирование безопасности промышленных объектов, деятельность которых связана с повышенной опасностью производства. Декларированию подлежат объекты независимо от их организационно-правовой формы. В декларации обосновывается безопасность проекта и действующего промышленного объекта, определяются характер и масштабы опасности технологических процессов и в соответствии с этим предусматриваются меры по обеспечению безопасности производства, населения, окружающей среды, регламентируются действия персонала в аварийных ситуациях.

Постановлением Правительства РФ от 24 июля 1995 г. № 738 утвержден Порядок подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций. Им определены основные задачи, формы и методы подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также группы населения, которые проходят подготовку к действиям в чрезвычайных ситуациях. Подготовка населения к действиям в таких ситуациях осуществляется на предприятиях, в учреждениях и организациях независимо от их организационно-правовых форм, а также по месту жительства.

Методическое руководство, координация и контроль за подготовкой населения возложены на МЧС России.

Особенности управления вызываются именно *чрезвычайными ситуациями и необходимостью их ликвидации*. Так, при чрезвычайных ситуациях Президент РФ при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным законом, может ввести на территории РФ или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение. Он может

принимать решение о привлечении к ликвидации чрезвычайных ситуаций Вооруженные Силы РФ, другие войска и воинские формирования.

МЧС России в этих условиях осуществляет разнообразные задачи и функции, в том числе руководство работами по ликвидации крупных аварий, катастроф и других чрезвычайных ситуаций; координацию деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций по преодолению последствий радиационных аварий и катастроф; контроль за осуществлением мероприятий в этой области; организует формирование и доставку гуманитарной помощи населению, пострадавшему в результате чрезвычайных ситуаций.

Таким образом, полномочия органов государственной власти, в том числе Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий РФ, подведомственных ему региональных органов можно подразделить на две группы:

а) те, которые осуществляются в нормальных условиях и направлены на предупреждение чрезвычайных ситуаций;

б) те, которые реализуются в чрезвычайных ситуациях и при ликвидации их последствий. Взятые в своем комплексе они ориентированы на выполнение важнейшей государственной задачи по защите интересов граждан и общества.

Чрезвычайное положение в соответствии с действующим законодательством представляет собой режим, хотя и пересекающийся с чрезвычайными ситуациями, но не полностью совпадающий в основаниях введения.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. "О чрезвычайном положении"¹ чрезвычайное положение — это вводимый на всей территории РФ или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, организаций, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные данным законом отдельные ограничения прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

¹ СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

Чрезвычайное положение вводится лишь в условиях, когда обстоятельства, служащие основанием для его введения, представляют собой непосредственную угрозу жизни или безопасности граждан или конституционному строю РФ и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер.

Обстоятельства введения чрезвычайного положения подразделяются на две группы:

а) обстоятельства, создаваемые преднамеренными действиями людей: попытки насильственного изменения конституционного строя РФ; захвата или присвоения власти; вооруженный мятеж; массовые беспорядки и др.; б) обстоятельства, возникающие из событий в результате непреднамеренных действий (деятельности) людей; чрезвычайные ситуации природного, техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

С учетом данной классификации группируются меры и временные ограничения, применяемые в условиях чрезвычайного положения. Выделяются меры и ограничения, которые могут применяться независимо от обстоятельства, вызвавшего введение чрезвычайного положения: полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) РФ, а также органов местного самоуправления, установление

ограничений передвижения по территории, введение особого режима въезда на территорию и выезда с нее и др.

Дополнительные меры и ограничения, применяемые при введении чрезвычайного положения в зависимости от обстоятельств, относящихся: а) к первой группе: введение комендантского часа, ограничение свободы печати и др.; б) ко второй группе: временное отселение жителей в безопасные районы; введение карантина; проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других мероприятий и др.

Для обеспечения режима чрезвычайного положения используются силы и средства органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности, внутренних войск, органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. В исключительных случаях могут привлекаться Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы для выполнения определенных законом задач.

Осуществление комплекса мер по обеспечению режима чрезвычайного положения, особенно связанных с ограничениями прав и возложением дополнительных обязанностей на граждан, их объединения, вносят коррективы и в систему управления на соответствующей территории.

На территории Президентом РФ могут создаваться особые формы управления:

а) комендант, назначаемый Президентом РФ для осуществления единого управления силами и средствами, обеспечивающими режим чрезвычайного положения на территории. Для этого комендант наделяется значительным объемом административных полномочий. Он руководит комендатурой территории, действующей на основании положения, утверждаемого Президентом РФ. Комендант руководит объединенным оперативным штабом, который может быть создан Президентом РФ для координации действий сил и средств, обеспечивающих режим чрезвычайного положения. В состав штаба входят представители органов, обеспечивающих этот режим;

б) особое управление территорией. Оно вводится путем создания: а. временного специального органа управления территорией; б. федерального органа управления территорией.

Временный специальный орган управления действует на основании положения, утвержденного Президентом РФ. Ему могут быть переданы полностью или частично полномочия органов исполнительной власти субъекта РФ и местного самоуправления территории. Руководитель этого органа назначается Президентом РФ. Комендант территории переходит в подчинение руководителю временного специального органа управления и по должности является его первым заместителем.

Федеральный орган управления территорией создается в случае, если временный специальный орган не обеспечил достижение цели введения чрезвычайного положения. При этом полномочия специального органа управления прекращаются.

Руководитель федерального органа управления назначается, а положение о данном органе утверждается Президентом РФ. В этом случае осуществление полномочий органов государственной власти и местного управления территории приостанавливается, их функции возлагаются на федеральный орган управления. Комендатура территории входит в структуру федерального органа управления территорией. Комендант территории по должности является первым заместителем руководителя федерального органа управления территорией.

Комендант, органы особого управления территорией вправе издавать в пределах своих полномочий приказы и распоряжения по вопросам обеспечения режима чрезвычайного положения, обязательные для исполнения на территории.

Прекращение периода действия чрезвычайного положения влечет утрату силы правовых актов, принятых в целях обеспечения режима чрезвычайного положения, в том числе определяющих управление в условиях чрезвычайного положения.

Чрезвычайное положение нельзя смешивать с *военным положением*, предусмотренным Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. "О военном положении"¹. В этом законе военное положение определяется как особый правовой режим, вводимый на территории РФ или в отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией РФ Президентом РФ в случае агрессии против РФ или непосредственной угрозы агрессии (содержание этих понятий раскрыто в самом законе).

¹ СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

Основания введения военного положения — агрессия против РФ или ее непосредственная угроза, а цель — создание условий для ее отражения или предотвращения.

Режим военного положения включает в себя комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер, направленных на создание условий для отражения или предотвращения агрессии против РФ.

В условиях военного положения в той мере, в какой это необходимо для обеспечения обороны страны и безопасности государства, могут ограничиваться права и свободы граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также деятельность организаций независимо от организационных форм и форм собственности, права их должностных лиц. На граждан, организации и их должностных лиц могут возлагаться дополнительные обязанности.

Введение военного положения предполагает применение Вооруженных Сил РФ для отражения или предотвращения агрессии против РФ. Его обеспечение становится важнейшим направлением деятельности органов государственной власти. Возрастает также роль органов военного управления в данной области.

Режим военного положения органы государственной власти и военного управления обеспечивают путем применения мер, предусмотренных Федеральным конституционным законом РФ "О военном положении". Эти меры дифференцируются в нем применительно к территориям, на которых: а) введено военное положение; б) оно не введено; в) ведутся боевые действия.

На территории, на которой оно введено, могут быть существенно ограничены:

личные права и свободы граждан: на передвижение, время пребывания в общественных местах, расширение основания для личного досмотра и т. д.;

политические права и свободы граждан: запрещение публичных акций, в том числе проведение забастовок, приостановление деятельности общественных, религиозных объединений, если она подрывает в условиях военного положения оборону и безопасность РФ и т. д.;

имущественные права граждан: у них может изыматься имущество, необходимое для нужд обороны с последующей выплатой государством его стоимости.

На граждан и организации могут быть возложены дополнительные обязанности в виде их привлечения к выполнению работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия и др., введения особого режима работы объектов, обеспечивающих функционирование коммуникаций (транспорта, связи, энергетики) и др.

На территории, на которой введено военное положение, могут создаваться на военное время специальные формирования с целью осуществления мер по организации производства (выполнения работ, оказания услуг) для государственных нужд, обеспечения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов.

Как на территории, на которой введено военное положение, так и на других территориях в период военного положения могут применяться меры, связанные с введением ограничений на осуществление экономической и финансовой деятельности, оборот имущества, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, режим трудовой деятельности т. д.

На территории, на которой ведутся военные действия, применение мер,

предусмотренных для территорий, на которых введено военное положение, может быть возложено на органы военного управления.

В указанном законе определены полномочия органов государственной власти в области обеспечения режима военного положения и особенности их функционирования в период его действия с учетом их места в системе государственной власти, содержания деятельности и компетенции.

Президент РФ руководит организацией обеспечения режима военного положения; обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти в целях его обеспечения; контролирует применение мер по его обеспечению; определяет меры по его обеспечению, применяемые органами исполнительной власти и органами военного управления; определяет задачи и устанавливает порядок привлечения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов для обеспечения режима военного положения; определяет порядок прохождения военной службы в этот период и т. д.

Совет Федерации рассматривает принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам обеспечения режима военного положения, а Государственная Дума принимает федеральные законы по этим вопросам и т. д.

Правительство РФ руководит в пределах своей компетенции деятельностью органов исполнительной власти и организаций по обеспечению военного положения; организует разработку и обеспечивает применение мер, направленных на производство продукции для государственных нужд, обеспечения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований и для нужд населения; организует работу по обеспечению потребностей государства материально-техническими, трудовыми и другими ресурсами, организует разработку военно-хозяйственного плана и т. д.

Иные федеральные органы исполнительной власти осуществляют полномочия, во-первых, за пределами специальных мер, подлежащих применению на территориях, на которых введено военное положение: организуют производство продукции (выполнение работ, оказание услуг) для государственных нужд, обеспечения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований и для нужд населения; снабжение населения продовольственными и непродовольственными товарами и медицинское обслуживание; регулируют деятельность организаций промышленности, торговли, общественного питания, бытового обслуживания и коммунального хозяйства и т. д.; во-вторых, полномочия по реализации мер, которые могут применяться на территории, на которой введено военное положение. Однако полномочия данной группы указанные органы могут осуществлять лишь на основании указов Президента РФ. К ним, в частности, относятся полномочия по обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности, охраны военных, важных государственных и специальных объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения; организация эвакуации объектов хозяйственного, социального и культурного назначения; изъятие в соответствии с федеральным законом транспортных средств и другого имущества у организаций и граждан; установление ограничения движения транспортных средств и порядка их осмотра и т. д.

Аналогичные полномочия на подведомственной территории осуществляют органы исполнительной власти субъектов РФ.

Закон содержит специальные нормы, определяющие особенности правового положения в этот период как граждан, так и организаций. Граждане пользуются всеми правами и свободами человека и гражданина, за исключением прав и свобод, ограничение которых установлено федеральными законами. В частности, они обязаны выполнять нормативные правовые акты РФ по вопросам военного положения, а также требования обеспечивающих его режим органов и должностных лиц; являться по вызову в эти органы, а также в военные комиссариаты административно-

территориальных образований, на территории которых граждане проживают. Граждане должны участвовать в выполнении работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия; предоставлять в соответствии с федеральным законом имущество для нужд обороны.

Права организаций и их должностных лиц могут быть ограничены в той мере, в которой это необходимо для обеспечения обороны и безопасности РФ. На территории, на которой действует военное положение, они обязаны выполнять требования органов исполнительной власти и военного управления, обеспечивающих его режим.

Организации в период действия военного положения обязаны: предоставлять для нужд обороны имущество, находящееся в их собственности, с последующей выплатой стоимости этого имущества; выполнять задания (заказы) в целях обеспечения обороны и безопасности РФ в соответствии с заключенными договорами (контрактами).

Меры обеспечения военного положения и, в частности, различного рода ограничения должны применяться уполномоченными органами и должностными лицами в строгом соответствии с устанавливающими их законами и другими нормативными правовыми актами.

Режимы чрезвычайного и военного положения затрагивают общие вопросы организации управления там, где они введены. Поэтому они не могут быть сведены к мерам, относящимся лишь к области деятельности соответственно правоохранительных и военных органов.