

МЕЖДУНАРОДНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ В МОСКВЕ  
ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛЕНИЯ КРУПНЫМИ ГОРОДАМИ

**В.Е. ЧИРКИН**

# **СИСТЕМА**

---

# **ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Допущено Советом УМО по образованию  
в области менеджмента в качестве учебника  
для студентов вузов, обучающихся  
по специальности «Государственное  
и муниципальное управление»



МОСКВА  
ЮРИСТЪ  
2005

УДК 351/354(075.8)

ББК 67.401

4-64

Рецензенты:

*Т. Я. Хабриева*, доктор юрид. наук, профессор;  
*Н. Ю. Халишева*, доктор юрид. наук, профессор;  
*А. Д. Керимов*, доктор юрид. наук, профессор.

**Чиркин В. Е.**

4-64 Система государственного и муниципального управления:  
Учебник. - М.: Юристъ, 2005. 379 с.

ISBN 5-7975-0798-6 (в пер.)

Рассматриваются система государственного и муниципального управления, взаимосвязи, особенности, органы, должностные лица государственного и муниципального управления, вопросы эффективности различных структур управления, анализируются возможности и своеобразие управленческих институтов и процедур.

Для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Государственное и муниципальное управление», «Юриспруденция». Будет полезен для сотрудников органов управления.

УДК 351/354(075.8)

ББК 67.401

[SBN 5-7975-0798-6

© «Юристъ». 2005

© Чиркин В.Е., 2005

## Оглавление

Принятые сокращения. . . . .	9
Предисловие. . . . .	10
<b>Глава 1. Государственное и муниципальное управление — социальная деятельность, отрасль знания, учебная дисциплина . . .</b>	<b>12</b>
§ 1. Государственное и муниципальное управление — системное управление. . . . .	12
§ 2. Государственное и муниципальное управление как отрасль знания и учебная дисциплина. . . . .	16
<b>Глава 2. Территориальный публичный коллектив, публичная власть и публичное управление. . . . .</b>	<b>23</b>
§ 1. Территориальный публичный коллектив . . . . .	23
§ 2. Государственное и муниципальное управление — реализация публичной власти и публичного управления. . . . .	28
<b>Глава 3. Структура государственного и муниципального управления. . . . .</b>	<b>31</b>
§ 1. Субъект, объект, содержание государственного и муниципального управления. . . . .	31
§ 2. Представительная, непосредственная и «управленческая» демократия в государственном и муниципальном управлении. . . . .	35
§ 3. Необходимость, возможности и пределы государственного и муниципального управления. . . . .	43
§ 4. Институты, формы и методы в государственном и муниципальном управлении. . . . .	47
§ 5. Администрирование и менеджмент в государственном и муниципальном управлении. . . . .	54
§ 6. Нормативная основа государственного и муниципального управления. . . . .	70
<b>Глава 4. Государство как управляющая система. . . . .</b>	<b>76</b>
§ 1. Государство, государственное образование, территориальная автономия и административно-территориальное деление. . . . .	76

## Оглавление

§ 2. Государственная власть, государственное управление и государственный режим . . . . .	89
§ 3. Государственный аппарат, государственная служба и должностное лицо . . . . .	99
§ 4. Институты непосредственной демократии в управлении государством. . . . .	112
<b>Глава 5. Государственное управление: человек, коллектив, общество. . . . .</b>	<b>115</b>
§ 1. Государственное управление и человек . . . . .	115
§ 2. Государственное управление и коллектив . . . . .	121
§ 3. Государственное управление и общество . . . . .	127
<b>Глава 6. Территориальные уровни государственного управления . . . . .</b>	<b>135</b>
§ 1. Территория и управление. . . . .	135
§ 2. Общегосударственное управление . . . . .	136
§ 3. Государственное (государст्वоподобное) управление субъекта федерации . . . . .	140
§ 4. Государственное управление и территориальная автономия . . . . .	143
§ 5. Государственное управление, административно- территориальные единицы и муниципальные образования. . . . .	145
§ 6. Особенности управления крупными городами . . . . .	148
<b>Глава 7. Функции государства и государственное управление . . . . .</b>	<b>156</b>
§ 1. Функции государства . . . . .	156
§ 2. Государственное управление в сфере экономики . . . . .	160
§ 3. Государственное управление в сфере социальных отношений. . . . .	173
§ 4. Государственное управление в административно- политической сфере . . . . .	180
§ 5. Государственное управление в сфере культуры и идеологии . . . . .	192
§ 6. Государственное управление и сфера личной жизни человека. . . . .	194
§ 7. Межотраслевое государственное управление . . . . .	195
<b>Глава 8. Глава государства в системе управления государством. . . . .</b>	<b>197</b>
§ 1. Роль главы государства в управлении государством . . . . .	197
§ 2. Полномочия и деятельность Президента РФ . . . . .	203

---

§ 3. Досрочное освобождение Президента РФ от должности и его ответственность . . . . .	215
§ 4. Глава администрации субъектов РФ и его роль в управлении . . . . .	217
<b>Глава 9. Законодательная власть в системе управления государством . . . . .</b>	<b>222</b>
§ 1. Роль законодательной власти в государственном управлении . . . . .	222
§ 2. Структура, полномочия и порядок деятельности российского парламента . . . . .	226
§ 3. Законодательный процесс . . . . .	241
§ 4. Законодательные органы субъектов Федерации и их роль в управлении . . . . .	247
<b>Глава 10. Исполнительная власть в системе управления государством . . . . .</b>	<b>251</b>
§ 1. Роль органов исполнительной власти в государственном управлении . . . . .	251
§ 2. Состав, порядок формирования и отставка Правительства РФ . . . . .	253
§ 3. Полномочия Правительства РФ и его деятельность . . . . .	258
§ 4. Ответственность Правительства РФ . . . . .	265
§ 5. Правительства в субъектах Федерации и их роль в управлении . . . . .	266
<b>Глава 11. Судебная власть в системе управления государством . . . . .</b>	<b>268</b>
§ 1. Роль судебной власти в государственном управлении . . . . .	268
§ 2. Судебная система в Российской Федерации . . . . .	272
§ 3. Конституционные принципы правосудия . . . . .	280
<b>Глава 12. Прокуратура в системе управления государством . . . . .</b>	<b>282</b>
§ 1. Место и роль прокуратуры в государственном управлении . . . . .	282
§ 2. Прокурорский надзор . . . . .	285
<b>Глава 13. Другие органы в системе управления государством и органы государственного управления на местах . . . . .</b>	<b>288</b>
§ 1. Центральные органы с особым статусом . . . . .	288
§ 2. Органы государственного управления на местах . . . . .	297
<b>Глава 14. Муниципальная публичная власть и местное самоуправление . . . . .</b>	<b>300</b>
§ 1. Понятие местного самоуправления . . . . .	300

## Оглавление

§ 2. Правовые основы и гарантии местного самоуправления.	303
<b>Глава 15. Муниципальное образование.</b>	<b>307</b>
§ 1. Классификация местных территориальных единиц и понятие муниципального образования.	307
§ 2. Муниципальные образования и объединения муниципальных образований в России.	310
<b>Глава 16. Полномочия органов Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в сфере местного самоуправления.</b>	<b>314</b>
<b>Глава 17. Экономические основы местного самоуправления</b>	<b>319</b>
<b>Глава 18. Институты непосредственной демократии в местном самоуправлении</b>	<b>328</b>
§ 1. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления.	328
§ 2. Формы участия населения в местном самоуправлении.	342
§ 3. Территориальное общественное самоуправление.	347
<b>Глава 19. Органы и должностные лица местного самоуправления.</b>	<b>350</b>
§ 1. Роль органов и должностных лиц местного самоуправления в обществе.	350
§ 2. Представительные органы местного самоуправления.	352
§ 3. Выборные должностные лица местного самоуправления.	359
§ 4. Администрация муниципального образования.	362
§ 5. Муниципальная служба.	365
§ 6. Государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления.	368
<b>Глава 20. Ответственность в государственном и муниципальном управлении.</b>	<b>372</b>
§ 1. Правонарушения и ответственность.	372
§ 2. Ответственность государственных и муниципальных органов, организаций, служащих за правонарушения в сфере государственного и муниципального управления.	373
§ 3. Ответственность негосударственных организаций и лиц, не находящихся на государственной или муниципальной службе, за правонарушения в сфере государственного и муниципального управления.	378

## ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

- БК РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации
- ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации
- ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации
- КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
- НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации
- СЗ РФ — Собрание законодательства Российской Федерации
- ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации
- УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации
- УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Подготовка по специальности 061000 «Государственное и муниципальное управление» предполагает изучение многих общегуманитарных (например, философия), общепрофессиональных (теория управления) и специальных (административное право и др.) дисциплин. Данный учебник призван дать студенту, будущему менеджеру, общее представление о системе государственного и муниципального управления. Подобного рода комплексных учебных пособий нет ни в России, ни за рубежом, да и сама эта специальность введена в российских вузах сравнительно недавно.

В учебнике государственное и муниципальное управление изучается в целостном виде, как определенная система элементов (органов, должностных лиц, связей между ними, их деятельности. Где бы ни работал затем выпускник вуза в центральном аппарате министерства, у губернатора субъекта РФ, в мэрии, районной управе, функционером общественного объединения, в управлении акционерным обществом и т.д., он должен иметь представление о целостной системе управления в обществе.

Автором используется в основном российский материал, но для сравнения привлекаются данные и по другим странам. В процессе освещения тех или иных вопросов выявляются позитивные и негативные стороны различных управленческих структур и процедур, анализируются вопросы повышения эффективности управления, необходимые и своеобразные взаимосвязи в деятельности различных управленческих институтов, в том числе различия и взаимосвязи государственного и муниципального управления, обратные связи населения и управляющих структур, формы участия граждан, их объединений в государственном и муниципальном управлении.

В учебнике принят широкий подход к управлению, которое выходит за пределы собственно администрирования. Управление в данном случае понимается не в узком юридическом смысле этого слова как администрирование, а в более широком, социологическом аспекте. В некоторых языках для таких различий есть особые термины (например,

англ. *gouvernement, administration, menagement*). Думается, что такой подход наилучшим образом способствует подготовке менеджеров в различных областях общественной жизни.

Первое издание учебника вышло в свет в 2003 г. под названием «Государственное и муниципальное управление». Опыт преподавания привел к изменению его названия в соответствии с федеральным образовательным стандартом, а также частично — его содержания.

## Глава 1

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ – СОЦИАЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, ОТРАСЛЬ ЗНАНИЯ, УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

### § 1. Государственное и муниципальное управление — системное управление

Управление в природе и обществе. «Система государственного и муниципального управления» комплексная учебная дисциплина, название которой состоит из нескольких слагаемых. Одним из ключевых слов является «управление». В предельно широком смысле управление — это воздействие субъекта (субъектов) на объект (объекты), изменяющее положение, поведение или свойства объекта (объектов). Управление - *универсальный и необходимый* элемент окружающего нас мира. Управлять можно естественными объектами (например, с помощью упорных тренировок человек может изменить свою фигуру), физическими процессами (управление ядерной реакцией с целью получения «мирной» энергии, а не взрыва), техническими системами (автомобилем). С позиций наиболее широкого подхода даже тяготение планет Солнечной системы можно в какой-то мере рассматривать как взаимное многостороннее управление.

Управление необходимо. Без него невозможно равновесие в системе мироздания, развитие в природе (превращение саженца в плодоносящее дерево), деятельность коллективов людей, функционирование общества. Без управления наступает коллапс, беспорядок, анархия. При сбоях команд генов, отвечающих за наследственность, в организме возникают необратимые последствия, при потере управления учебной ракетой она сбивает гражданский самолет, без должного управления фирма терпит банкротство и т.д.

В приведенных выше примерах управление рассматривается с позиций широкого подхода, включая процессы *саморегулирования*. Такие процессы всегда существуют не только в природе, но и в обществе и изучаются некоторыми общественными науками (например социологией). В специальных курсах по управлению в обществе (в том числе в данном курсе, в юридических дисциплинах) под управлением понимается не стихийное, а *целенаправленное* воздействие людей, соз-

данных ими организаций, органов на объекты, которые поддаются регулированию со стороны человека (коллектива).

Управление является также особым видом связей в *системе субъект — объект*. Это — *активная и организующая деятельность*. Она может осуществляться лишь должным субъектом. Не всякий человек способен быть лидером политической партии или руководить предприятием, райвоенкому бесполезно поручать управление городским транспортом. Для управления следует выбирать должный объект. Не все явления, события или состояния могут быть предметом управления людей (например, глобальные проблемы погоды, землетрясения или космос). Применять управленческие меры к недолжному объекту бесполезно.

При управлении необходимо ставить *реальные* цели. Задача, поставленная в 70-х гг. XX в. в Китае — путем «большого скачка» построить за несколько лет коммунизм — была нереальной и, естественно, от этого пришлось отказаться. Управление должно быть *результативным*. Однако не всегда целенаправленное воздействие на должный объект и с реальной целью дает тот результат, к которому стремился управляющий. Иногда принимаемые меры не дают результата, а нередко приводят к обратным последствиям. Последнее не означает, что управление отсутствовало, просто воздействие не достигло желаемой цели.

Чаще всего воздействие при управлении понимается как *однолинейные* связи: субъект — объект. Мы видим обычно лишь эти прямые связи, но существуют и обратные связи: воздействие объекта на управляющий субъект. Это имеет место и при использовании человеком технических систем, и в общественной жизни. Водитель управляет автомобилем, но способы применяемого управления определяются во многом автомобилем, им нельзя управлять так же, как, скажем, велосипедом. Без учета обратных связей государственное и муниципальное управление в демократическом обществе невозможно. Реакция населения на мероприятия органов государства и местного самоуправления может изменить и часто изменяет управленческие решения, заставляет принимать иные меры. К тому же, субъект и объект в этом процессе могут поменяться местами, объект становится действующим субъектом (подчиненные требуют, чтобы начальник, который утратил доверие, ушел с занимаемой должности и добиваются этого). Обратные воздействия тоже могут рассматриваться в определенном смысле как управление, в них иногда есть должный объект, цель, результативность (администрация предприятия повышает заработную плату в результате забастовки работников), но в государственном и муниципальном управлении для характеристики обратных связей термином

«управление» не пользуются, под ним обычно понимаются прямые связи «командного» характера.

В обществе применяются различные способы «прямого» управления. Техническое управление, например, железнодорожным транспортом (расписание поездов, установление автоматических систем на переездах и т.д.) отличается от управления воинскими подразделениями, а последнее от управления в сфере пенсионного обеспечения. В государственном и муниципальном управлении используются разные приемы, в том числе технического характера (организация работы канцелярии государственного учреждения, руководство размножением бюллетеней для голосования избирателей), но управление техническими системами, существующими в обществе, в данном курсе не рассматривается. Государственное и муниципальное управление изучается как разновидность общественной, *социальной* деятельности людей, как часть и решающий элемент, ядро публичного управления в обществе.

Системность государственного и муниципального управления. Общество, его различные коллективы — сложные системы, где действуют принципы не только кибернетики, но и синергетики. Это, в частности, означает, что общество, его коллективы управляются *системным* (иногда говорят *структурным*) и *бессистемным* (бесструктурным) способами. При системном управлении информация (включая указания, иные управленческие акты) распространяются адресно, по специальной структуре и к выделенному объекту. При бессистемном управлении информация, распространяясь свободно или по случайным цепочкам (через соседей, сослуживцев, бывших сокурсников), тоже может оказать воздействие на управляющего. Например, подчиненный желает получить повышение, но непосредственно воздействовать на начальника в этих целях он не может. Тогда используется бесструктурное управление: вокруг начальника, например, через друзей его жены, создается общественное мнение, которое воздействует на управляющего, и подчиненный получает желанную награду. Это шуточный пример. По делу многие массовые процессы социального управления в обществе, в территориальной единице (перемещение рабочей силы, воспитание подрастающего поколения, демографические процессы — рождения, смерти и т.д.) имеют бесструктурный характер. Органы государственного и муниципального управления могут лишь частично воздействовать на них, а на некоторые — вообще не могут.

Система — это единство элементов и их связей. Государственное и муниципальное управление — *системное* управление. Оно характеризуется единством и дифференциацией: 1) общих и частных задач, це-

лей, принципов; 2) органов и институтов управления (включая институты непосредственной демократии, о которых говорится ниже); 3) внутрисистемных и межсистемных связей; 4) материальных и иных условий управления.

Государственное и муниципальное управление — только часть (хотя и важнейшая) *регулирующей* социальной деятельности в обществе. Органы и должностные лица государства, местного самоуправления регулируют не всякие отношения в обществе, а лишь *общественные отношения* или отношения, приобретающие общественное значение (например, все отношения между супругами, родителями и детьми регулируются законами государства о браке и семье). Государственное и муниципальное управление не может и не должно регулировать многие отношения в обществе (например, отношениям людей, имеющие интимный характер). Оно регулирует отношения не во всех коллективах, существующих в обществе (например, не регулирует детали внутренней деятельности добровольных общественных объединений). Его задача — регулирование жизнедеятельности *территориальных публичных коллективов* в рамках государства, субъектов федераций, территориальных автономий, муниципальных образований (о них — ниже). В данном учебнике такое регулирование рассматривается не только с юридических позиций и не только как администрирование, а с позиций широкого подхода, включая деятельность *всех органов и должностных лиц* государства и местного самоуправления, а также роль институтов *непосредственной демократии* (референдум и др.).

Хотя такое управление осуществляется органами, несколько отличающимися по своей природе (государственными и муниципальными), разными способами, разными органам]!, в неодинаковых формах, оно имеет единую стратегию. Структура органов государственного и муниципального управления, основные формы и методы их деятельности базируются на одинаковых наиболее общих принципах. Поэтому в курсе говорится о системе государственного и муниципального управления, что и является предметом изучения (другие вопросы, выходящие за пределы системы, затрагиваются в курсе лишь частично). Вместе с тем, система государственного и муниципального управления — сложная система, имеющая комплексный характер. Она, в свою очередь, состоит из двух подсистем (систем): государственного и муниципального управления.

Название курса неразрывно связано также с понятиями «государство» и «муниципальное образование». В общественных науках государство рассматривается в разных аспектах: как политическое сообщество людей в государственных границах, как особая организация в

обществе, как регулятивный институт и т.д. В данном курсе государство изучается прежде всего как *управляющая система*. Система государственного муниципального управления — это целостная система управления делами общества путем использования единой по своей природе публичной власти народа.

Муниципальное управление также изучается как управленческая система. Оно реализуется в рамках того или иного муниципального образования и называется «местное самоуправление». Муниципальные образования - это особые территориальные публичные объединения населения по месту жительства. Они имеют свое имущество, выборные органы и выборных должностных лиц. У территориальных публичных коллективов населения муниципальных образований есть своя власть по решению вопросов местного значения под свою ответственность. Его основа - *муниципальная публичная власть* того или иного территориального публичного коллектива населения села, города, района и т.д. *по управлению местными делами локального образования внутри государства*.

Государственное и муниципальное управление в России, как и в других странах, имеет много различных сторон: управление экономической, социальными и политическими процессами, культурой, некоторыми аспектами духовной жизни общества, поведением людей, имеющим общественное значение. В каждой из этих сторон - своя сфера регулирующей деятельности органов государства (Федерации), субъектов РФ, органов местного самоуправления в муниципальных образованиях. Каждая из них имеет свои особенности. Управление финансами строится иначе, чем вооруженными силами, а сельским хозяйством - по-другому, чем в сфере средств массовой информации, городским транспортом в муниципальном образовании — иначе, чем железнодорожным на территории государства. Эти особенности, своеобразные формы, приемы, методы в различных сферах жизни изучаются специальными дисциплинами. Данный учебник призван дать студентам общие знания о системе государственного и муниципального управления.

## **§ 2. Государственное и муниципальное управление как отрасль знания и учебная дисциплина**

**Управление и различные отрасли знаний.** Поскольку государственное и муниципальное управление, публичное по своей природе, является неотъемлемой частью общества, то все или почти все гуманитарные науки, а нередко и другие науки (например, кибернетика) касаются этих вопросов. Вместе с тем в самом государственном и муници-

пальном управлении и в процессе создания знаний о нем широко используются методы и данные других, *негуманитарных* наук. В государственном и муниципальном управлении все шире применяются автоматические системы, современная техника, а знания о нем формируются в том числе на базе использования математических методов, кибернетики, синергетики, информатики.

Каждая из наук и отраслей знания подходит к изучению проблематики государственного и муниципального управления, тех или иных его сторон, со своих позиций. *Философия*, раскрывая наиболее общие законы природы, общества, человеческого мышления, изучает объективную необходимость управления, в том числе в обществе, его возможности и пределы, субъективную и объективную стороны управленческих отношений. *Социология*, изучая общество, рассматривает государственное и муниципальное публичное управление в его взаимосвязях и отношениях с различными социальными, профессиональными и иными слоями населения. *Политология* рассматривает публичное управление в той мере, в какой оно относится к политическим институтам, входит в сферу политических отношений. *Экономические теории* (ранее эта дисциплина нередко называлась «политическая экономия») изучают управление в связи с экономикой (прежде всего, с позиций макрорегулирования). Процессами управления, включая государственное и муниципальное как часть общего понятия управления, занимается *кибернетика*, уделяя особое внимание прямым и обратным связям, управление сложными системами изучает *синергетика*.

Поскольку различные стороны публичного управления регулируются правом, юридическими нормами, те или иные стороны государственного и муниципального управления (органы, полномочия и др.) изучаются многими *юридическими науками*: теорией государства и права (наиболее общие вопросы), конституционным правом (конституционное регулирование), административным правом (деятельность исполнительной ветви государственной власти). Вопросы государственного управления (вместе с более широкими проблемами) изучает *государствоведение*. Существует специальная юридическая дисциплина — *муниципальное право*.

Другие юридические дисциплины также касаются вопросов государственного и муниципального управления. В гражданском праве это, например, вопросы управления государственной собственностью (оперативное управление, хозяйственное ведение и др.), в трудовом — правила трудового распорядка на государственных предприятиях, в земельном — правила отвода земель из государственного или муниципального земельного фонда, в гражданском и уголовном процессе —

управление судьей ходом рассмотрения конкретного дела в соответствии с процессуальными нормами закона и т.д. Вопросы управления изучаются в земельном, финансовом, таможенном праве и др. Вряд ли можно найти такую отрасль права, которая не касалась бы вопросов публичного управления.

Специальные курсы государственного и муниципального управления и основные подходы к обучению. Почти во всех странах существуют специальные курсы, изучающие государственное и муниципальное управление. В России эти курсы иногда разделены: отдельно изучается государственное управление, отдельно — муниципальное. С юридических позиций первое изучается административным правом, второе — муниципальным. Кроме того, в специализированных (управленческих) вузах и на специализированных факультетах существует множество дисциплин по различным сторонам управления (управление промышленностью, транспортом, культурой и т.д.). Во многих вузах, готовящих менеджеров, есть дисциплина «Система государственного и муниципального управления». Она входит в федеральный компонент высшего образования по специальности «Государственное и муниципальное управление».

В зарубежных вузах обычно существуют курсы, называемые «публичная администрация» (public administration), «публичное управление» (public management, public government), «административные науки» (administrative sciences). В них речь идет в основном о государственном управлении. В меньшей степени распространены курсы, посвященные муниципальному управлению. Они называются обычно «местное управление», и в них вместе рассматривается организация и деятельность как органов государства на местах, так и органов местного самоуправления.

Дисциплины, посвященные вопросам публичного управления, в западных университетах стали изучаться еще столетия назад, хотя представляли собой собрание фрагментов из различных отраслей знания. До 50-х гг. XIX в. в курсах публичного управления господствовал узкий («камеральный») подход, изучались некоторые вопросы управления в рамках одной страны. Со второй половины XIX в. и до 50-60-х гг. XX в. в науке об управлении наблюдалась тенденция к созданию универсальных, всеохватывающих теорий. В 50—60-х гг. прошлого века обозначился переход к дифференциации, к углубленному изучению отдельных сегментов, управленческих институтов. С 80-х гг. XX в. разрабатываются теории среднего уровня, развивается так называемый неинституциональный анализ. В настоящее время главное внимание уделяется связям управленческих органов, их взаимодействию, мето-

дам деятельности и т.д. Это характеризуется как динамический подход к институтам управления.

Как правило, объектом изучения является деятельность государственных органов, а также так называемых публичных корпораций: структур; учреждаемых как юридические лица органами государства или муниципальными органами для оказания услуг населению, управления в сфере общественных потребностей (снабжение водой, электроэнергией и др.). Муниципальные органы нередко трактуются как «агенты» государственной власти, а их деятельность — как продолжение государственной деятельности. Публичное управление в общественных объединениях (корпоративное управление) в таких курсах не рассматривается.

Имеют место два подхода к изучению публичного управления в западных странах. Первый — *экономический* — требует применять в управлении рыночные механизмы для улучшения администрирования и его удешевления. Такой подход подвергается некоторыми специалистами критике: считается, что он, в частности, снижает роль гражданина, человека до потребителя управленческих (прежде всего государственных) услуг и клиента управленческих органов, а также занижает роль должностного лица. Это лицо подчиняется системе «финансовых вызовов» (т.е. потребностей) и финансовых санкций, а индивиды в своих требованиях к администрации руководствуются «разумным эгоизмом» (возможно меньше налогов, чтобы необходимое управление осуществлялось). Часть сторонников экономического подхода (идеологи «нового публичного менеджмента») считают, что управленческая работа (речь идет о государственном секторе) может быть улучшена, если администратору платить не должностной оклад, а оплачивать каждое его действие (заметим, что на практике это весьма затруднительно).

Иную позицию занимают сторонники *политического* подхода (теории коллективных действий). Они выразили свое отношение тезисом «голос и лояльность». Этот тезис включает контроль за управлением и партиципацию граждан в управлении («голос»), а также добровольное следование граждан правилам, поскольку эти правила выработаны при их согласии, отсутствии возражений («лояльность»).

Лояльность означает, что у управленцев общие цели с управляемыми, каждый отвечает за другого, ибо все заинтересованы в целостности жизненных порядков. Партиципация — не только и не столько участие в выработке решений, сколько добровольное участие в их реализации, а также самостоятельные (в том числе трудовые) инициативы населения в решении «общих дел». Сторонники политического подхода требуют демократизации управления, большей открытости. В конце XX — нача-

ле XXI в. во многих странах принято законодательство, получившее название «законы об открытых окнах». В соответствии с ними каждый гражданин (в большинстве стран также лица без гражданства и иностранцы) может за сравнительно небольшую плату получить по своему требованию копию любого управленческого акта (включая правительственные), если такой акт не имеет секретного характера.

В странах тоталитарного социализма (КНДР, Куба и др.) в качестве публичного управления изучается лишь государственное управление, поскольку концепция местного (муниципального) самоуправления отвергается. Советы (органы типа советов) и подчиненные им органы рассматриваются как органы государственной власти. При подходе к изучению применяются принципы марксизма-ленинизма (руководящая роль коммунистической партии, отказ от разделения властей и др.) с местной спецификой (марксизм-ленинизм и идеи Мао Цзэдуна и Дэн Сяопина в Китае, марксизм-ленинизм и идеи Чучхе в КНДР и т.д.). Кроме того, преподаются приближенные к практике дисциплины: государственное строительство и партийное (коммунистической партии) строительство.

Методология и методы изучения государственного и муниципального управления. В науке о публичном управлении (государственном, муниципальном, корпоративном) существуют различные школы, объединяющие ученых-единомышленников. О некоторых из них упомянуто выше. Вместе с тем имеются различные методологические подходы, методологические установки, которые существенно разделяют многих исследователей. Это — тоталитарный, демократический и государственно-религиозный методологические подходы. При *тоталитарном* подходе к публичному управлению акценты делаются на необходимости сильной государственной власти (в некоторых случаях — диктатуры определенного социального слоя в обществе или персональной диктатуры вождя), осуществляется фактическое слияние органов государства, правящей партии (обычно — коммунистической, но бывают и другие ситуации), общественные объединения подчинены правящей партии и органам государства, местное самоуправление отменяется, все органы публичного управления в территориальных коллективах объявляются органами государственной власти. При тоталитарном подходе к управлению действует административно-командная система управления.

*Демократические* концепции государственного и муниципального управления представлены огромным количеством различных школ, в том числе связанных с идеями «государства-зла» и «государства-добра», «государства — ночного сторожа» и государства -

всесильного регулятора, отстаивающих приоритет экономических или политических методов управления, концепциями государства всеобщего благоденствия и государства, создающего лишь благоприятные условия для деятельности индивида, идеями «рациональной бюрократии», технократии и другими концепциями, требующими, с одной стороны, разделения государственного и муниципального управления, с другой — характеризующими муниципальные органы как «агенты государства». При всех различиях демократические концепции опираются на общие постулаты управления — общечеловеческие ценности, принципы политического и идеологического плюрализма, разделения властей, господства права, признание местного самоуправления и т.д.

*Государственно-религиозный* (теократический, клерикальный) подход к публичному управлению типичен для государств мусульманского фундаментализма (Иран, Саудовская Аравия и др.).

Концепции *мусульманского фундаментализма* об управлении связаны с идеями халифата как лучшей формы управления, с отрицанием выборов в органы государства (они заменяются назначением монархом совещательного совета — аш-шуры при правителе). Вместо участия граждан в управлении используется практика меджлиса (прием в установленные дни любого «правоверного» главой государства, который одновременно является имамом — религиозным главой, и членами его семьи). В арабских странах, которые испытали влияние либеральных идей и являются республиками (Алжир, Египет и др.), сохранились лишь элементы прежних порядков (фактическое недопущение женщин к политике и государственной службе, хотя такие права законом им предоставлены, аш-шура превратилась в подобие частично избираемого консультативного парламента при президенте).

При изучении государственного и муниципального управления используются различные общенаучные и специальные методы. Среди научных методов важное значение имеют *анализ* и *синтез*. С их помощью, например, выделяются ветви государственной власти (законодательная, исполнительная, судебная и др.), создаются понятия государственного аппарата (в широком смысле), муниципального образования, местного самоуправления. Применяются *логический* метод (с его помощью делаются различные умозаключения, например, о принципе законности в управлении), метод *формализации* (он помогает, например, создавать различные классификации), *сравнительный* метод (позволяет сопоставлять возможности разных способов публичного управления), *количественные* методы (в том числе статистические, свидетельствующие о составе аппарата управления), метод *прогнозирования* (например, вывод о возможном отпочковании новых ветвей

власти), *экстраполяции* (распространение признаков данного явления на другие сходные явления), *моделирования* (искусственное воссоздание тех или иных управленческих процедур), *эксперимента* (практическая проверка деятельности тех или иных органов управления в условиях, созданных экспериментатором).

При применении к изучению государственного и муниципального управления многих общенаучных методов они имеют определенные особенности, ибо реальное манипулирование явлениями государственности, муниципального управления часто невозможно (нельзя, например, искусственно создать второе правительство с иными полномочиями, чтобы в сопоставлении проверить эффективность его деятельности). Свои ограничения имеют методы моделирования, экстраполяции и некоторые другие.

При изучении государственного и муниципального управления широко используются *исторический* метод (например, путем использования исторических данных выявляются тенденции государственного управления), *конкретно-социологические* методы и приемы (анкетирование, интервью, опросы населения, государственных и муниципальных служащих), *социально-качественные* методы исследования (например, для выявления социальных предпочтений разных групп служащих), *правовые* (изучение нормативных актов, регулирующих государственное и муниципальное управление), *сравнительно-правовые* (например, сравнение с зарубежными моделями управления, контрастирующее сравнение) методы.

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

Система курса. Курс состоит по существу из трех частей. Сначала рассматриваются некоторые наиболее общие вопросы государственного и муниципального управления. Они как бы «выносятся за скобки», чтобы не возвращаться к ним в дальнейшем. Затем рассматривается отдельно государственное и муниципальное управление.

## Глава 2

# ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ ПУБЛИЧНЫЙ КОЛЛЕКТИВ, ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ И ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

### § 1. Территориальный публичный коллектив

**Страна, общество, государство.** Эти три явления существенно отличаются друг от друга. Страна — понятие географическое, общество — социологическое, государство — политическое. На территории одной страны могут существовать разные по своей природе общества. Так было после Второй мировой войны в Германии до ее объединения в 1990 г. На западе (в границах Федеративной Республики Германии) функционировало капиталистическое общество, на востоке (в рамках Германской Демократической Республики) — общество тоталитарного социализма, строившееся в соответствии с принципами марксизма-ленинизма<sup>1</sup>. Два разных общества были после Второй мировой войны на территории Вьетнама, а на Корейском полуострове существуют и сейчас Северная и южная Корея (Корейская Народно-Демократическая Республика и Республика Корея) неодинаковы по своему общественному строю.

В разных по характеру обществах существуют **неодинаковые** по природе государства. О понятии государства говорится ниже. В данном случае отметим лишь, что государство (республика Российская Федерация или Французская Республика, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии или Хашимитское Королевство Иордания) существует и действует в обществе. Оно неотъемлемая часть современного общества и не может быть иным по своему характеру, чем общество. В Японии существует капиталистическое общество и капиталистическое государство, в **северной** Корее — общество тоталитарного социализма и тоталитарное социалистическое государство, в Саудовской Аравии — полуфеодально-теократическое общество и соответствующее ему государство и т.д.

<sup>1</sup> В современных исследованиях иногда говорится о марксизме-энгелизме (от имен немецких авторов К. Маркса и Ф. Энгельса), который отличают от ленинизма-большевизма (от имени российского революционера В.И. Ленина и особого направления в социалистической теории и практике), хотя и отмечается их принципиальное сходство.

Природе общества и государства соответствует власть в обществе, характер управления его делами.

**Коллектив и власть.** В обществе каждой страны существует огромное количество самых разных коллективов, добровольных и иных объединений. В России насчитывается несколько десятков тысяч зарегистрированных общественных объединений (государственная регистрация обычно в органах министерства юстиции, министерства финансов и др. необходима для получения прав юридического лица)<sup>1</sup>, а есть и множество других объединений (например, религиозных, в том числе незарегистрированных). В любом объединении существуют какие-то общие дела, без этого коллектив не возник бы. Этими делами, совместной деятельностью нужно руководить, управлять, хотя и различными способами: от мягкого руководства, наподобие дирижера в оркестре, до применения государством жестких властных мер, вплоть до смертной казни за особо опасные преступления.

В бригаде рабочих, в артели старателей в тайге есть руководитель, который регулирует совместную работу. Ему приходится использовать не только свой авторитет наиболее опытного человека, но и приказную манеру поведения. Даже на вечеринке друзей бывает руководитель... тамада, который может дать или не дать слово очередному оратору, употребляя свои «властные» полномочия. Эти полномочия важно отличать от отношений влияния или воздействия, когда говорят, что властвует чарующая красота, дивный голос артиста или ораторский талант. Ценностные качества явления, природные данные (острый ум, талант, красота, особый род искусства) не определяют властным, принудительным путем желаемое поведение объекта властвования, а являются лишь частью побудительных мотивов поведения или вовсе не играют такую роль (не всем может нравиться тот или иной вид искусства). Такие мотивы (если они есть) имеют стихийный, часто неосмысленный характер. Они не включают момент осознания их как власти, не воспринимаются объектом властвования как *волево* принуждение. Напротив, для отношений власти, властвования важен волевой момент, *присвоение чужой воли*.

Статус юридического лица дает объединению право выступать вонне от собственного имени (приобретать имущество на имя объединения, открыть счет в банке, предъявлять иски и отвечать на суде и др.). Зарегистрированная партия вправе выдвигать кандидатов на выборах, организовать политическую демонстрацию и т.д. Для регистрации необходимы определенные условия. Например, политическая партия в России может быть зарегистрирована, если она имеет не менее 50 тыс. членов (предусмотрены и другие условия).

Хотя применение термина «власть» к отношениям во многих коллективах вызывает возражения (часто справедливые), все же в самом широком смысле слова власть связана с существованием какого-то коллектива людей. Конечно, можно властвовать над самим собой, сдерживая гнев или раздражение, но обычно, говоря о власти, имеют в виду отношения в группе людей. Власть — это *способность и возможность осуществлять свою волю даже вопреки сопротивлению объекта властвования*. Такие отношения проходят через сознание людей. Поэтому термин «власть» в научном смысле этого слова неприменим там, где нет объекта, обладающего сознанием и волей, например, к отношениям дрессировщика и зверя, к порядкам, существующим в колониях пчел и муравьев, в стаде животных, где действуют инстинкты и рефлекссы.

Власть имманентно (внутренне) присуща человеческому коллективу, причем под коллективом следует понимать особый род объединения. Толпа людей, бегущих в панике, где каждый руководствуется чувством самосохранения, или очередь в магазине — не коллектив. Коллектив возникает там, где есть какие-то, пусть минимальные, общие интересы. Власть, в конечном счете, возникает на базе этих интересов, из необходимости управлять общими делами. Такие интересы должны соответствовать общечеловеческим ценностям, быть законными. Преступная группировка во главе с «авторитетом» — не коллектив.

Коллективы различны по своей природе, неодинаковы и властные отношения и власть, возникающие в них. Родительская власть в семье — это *личная власть*, основанная на персональных, родственных связях. В религиозных объединениях существует *духовная власть*, обусловленная единством веры и соответствующего подчинения (в том числе священнослужителям, ибо существуют религиозные наказания для мирян, как самое суровое — отлучение от церкви). В политической партии, ином общественном объединении существует *корпоративная власть*. Члены организации, добровольно вступившие в нее, должны следовать решениям, указаниям ее руководства. Правда, они могут свободно выйти из объединения, а санкции за непослушание невелики: выговор, самое суровое наказание — исключение из организации. В определенного рода объединениях (общественных объединениях) корпоративная власть может содержать некоторые элементы публичной власти (в ее основе не персональные, а иные связи общественного характера), но речь в данном случае идет только об элементах.

Иное дело — коллективы, складывающиеся как объединения людей по месту жительства<sup>1</sup>. Конечно, человек может изменить место жительства, переехать из г. Вязники в село Петино другой области или даже в Бразилию и жить там в муниципии Жанейро, но находиться вне территории Земли он пока что не может. Лица, путешествующие на корабле в открытом море, связаны с территорией государства (корабль — подвижная государственная территория, то же относится к самолету в полете). Специалисты, работающие на международных космических станциях, тоже граждане какого-либо государства, они постоянно проживают в каком-либо городе, области, муниципальном образовании. Выбрав место жительства, человек, даже если он лицо без гражданства или иностранец, объективно становится членом определенного коллектива. Таким образом, коллективы, складывающиеся по месту жительства людей, лишь отчасти связаны с субъективным фактором (свобода выбора места жительства), по своей природе они объективны: невозможно быть вне территории или по крайней мере не принадлежать к какой-либо государственной территории.

Территориальные коллективы имеют «общий», *публичный характер*. Их существование связано не с какими-то идейными убеждениями их членов (как в партии), не с родом деятельности (как в профсоюзе), не с определенными склонностями (объединение шахматистов) и т.д., а с теми или иными сторонами *жизнеобеспечения* данного коллектива. людей, живущих в нем. Это *территориальные публичные коллективы*. Конечно, уровень жизнеобеспечения, его стороны в разных коллективах такого рода неодинаковы (органы государства занимаются иными вопросами, чем вопросы местного значения в сельском муниципальном образовании), но такая деятельность территориальному публичному коллективу присуща всегда.

Наиболее крупный территориальный коллектив (если отвлечься от международного сообщества) — это *государственно организованное общество* в той или иной стране. В нем решаются вопросы, жизненно важные для людей, существует государственное управление, для чего создаются особые органы (парламент, правительство и т.д.). Менее крупный территориальный публичный коллектив (не по численности населения, она может быть иногда больше, чем в малой стране, а по важности решаемых в нем задач) — объединение населе-

<sup>1</sup> Территориальный публичный коллектив обычно имеет статус юридического лица. от его имени выступают определенные органы и должностные лица.

ния в рамках *субъекта федерации* (штаты в США, земли в Германии, различные субъекты Российской Федерации — республики в составе России, края, области и т.д.). У такого коллектива есть «своя» доля власти, которую по вопросам, установленным в конституциях, законах, осуществляют его органы (законодательное собрание, губернатор и др.). Во многих странах существуют *территориальные автономные образования* политического (законодательного) или административного характера. Таковы Шотландия, имеющая с 2000 г. свой парламент, Уэльс и Северная Ирландия в Великобритании, Автономная Республика Крым в Украине, Аландские острова в Финляндии, Сицилия и другие автономные области в Италии. В Китае существует более 150 автономных образований (автономные районы, автономные округа, автономные уезды) со своими «органами самоуправления». Автономные образования осуществляют «свою» власть проживающего в них населения (по вопросам и в пределах, установленных законами государства), в автономиях политического характера издаются собственные законы.

Почти во всех странах (кроме, например, Султаната Оман или Королевства Бутан) существуют *муниципальные образования* — объединения людей по месту жительства. У них тоже есть общие интересы, относящиеся к жизнеобеспечению (электро-, водо-, газоснабжение и т.д.). Их органы (муниципальный совет, мэр и др.) вправе принимать обязательные решения по вопросам местного значения (перечень таких вопросов установлен законами государства).

Власть, существующая в публичных территориальных коллективах, — это публичная власть, а управление в них — публичное управление. В России оно осуществляется как государственное управление РФ, управление со стороны субъекта РФ (в пределах его предметов ведения) и муниципальное управление (по вопросам местного значения). Территориальных автономных единиц в России нет.

По месту жительства, разумеется, могут возникать и другие, самые разные группировки людей (соседи, жители одного подъезда дома, улицы, хутора и т.д.), но они не являются публичными коллективами. В таких группировках могут быть и на практике почти всегда бывают авторитетные лица, лидеры, но публичной власти, публичного управления в них нет. Такая власть и управление присущи только территориальным публичным коллективам, о которых сказано выше.

## § 2. Государственное и муниципальное управление — реализация публичной власти и публичного управления

**Публичная власть.** Публичная власть — это особое явление, состояние и отношение. Как *явление*, она отличается от влияния или воздействия, о чем говорилось выше. Как *состояние*, публичная власть, призванная выражать и защищать общие интересы территориального публичного коллектива (хотя это не всегда так, бывают депутаты-преступники и мэры-взяточники), обладает возможностью и способностью *публичного* (а не иного) *принуждения*. Этой возможностью ее органы в конечном счете наделены коллективом. Возможность применения принуждения (предполагается, что в общих, общественных интересах) проистекает из воли коллектива (он избирает решающие органы властвования). Как *отношение*, публичная власть характеризуется не родственными связями (семья, род, племя), не зависимостями производственного характера (бригада, артель), а общественными, социальными отношениями, возникающими на базе общественных интересов в связи с потребностями жизнеобеспечения коллектива людей.

Публичная власть в государстве и муниципальных образованиях обладает общими характеристиками, но волевые качества, формы принуждения, характер общественных отношений государственной власти и муниципальной публичной власти неодинаковы. Муниципальная власть, ее органы не имеют таких полномочий, которыми обладают государственная власть и ее органы. Только органы государственной власти решают международные вопросы, организуют оборону страны, связь, железнодорожное и авиационное сообщение и т.д., только государственная власть может применять наиболее суровые формы принуждения (тюремное заключение и др.). Возможности и ресурсы государственной власти выходят далеко за пределы возможностей и ресурсов муниципальной публичной власти.

Как говорилось, в территориальном публичном коллективе — в обществе, субъекте федерации, территориальной автономии, муниципальном образовании существуют «*общие дела*» коллектива людей. Их необходимо регулировать, управлять ими, что является одной из причин необходимости публичной власти в обществе, муниципальных образованиях.

В то же время общество в той или иной стране всегда (если исключить самые ранние стадии первобытного существования человека) *структурировано* и *асимметрично*. Оно состоит из разных социальных групп (рабочие, работодатели, крестьяне и т.д.), национальных (этнических) общностей. В нем действует множество общественных и

иных объединений (партии, профсоюзы, женские организации, акционерные общества, религиозные объединения и др.). Свою роль в обществе играют выдающиеся личности. Различные социальные и иные общности отстаивают свои интересы, выдвигают определенные, общие для них, требования. Такие интересы и требования могут противоречить интересам других общностей.

В результате в обществе возникают *противоречия и конфликты*. Эти противоречия необходимо разрешать, иначе общество не может функционировать как целостный организм, ему грозит гражданская война, анархия и распад. Общество в самом себе должно искать и, как правило, находит средства для своего сохранения, выполнения общих дел и урегулирования социального противоборства, введения его в правовые рамки *состязательности*.

На определенной стадии развития прежняя родоплеменная организация перестала удовлетворять потребности общества. Для решения новых задач возникла иная, *публичная власть*, стала необходима определенная организация, выделение особого слоя людей — «управленцев». Возникло государство со своей особой властью, органами, должностными лицами, армией. В результате перехода к оседлому образу жизни образовались городские и сельские общины, в которых были выборные органы и должностные лица. Они стали со временем муниципальными образованиями с другой разновидностью публичной власти (для решения вопросов местного значения).

«Своя» публичная власть (она реализуется в пределах предметов ведения тех или иных территориальных публичных образований и компетенции их органов, что устанавливается конституциями и законами) существует в субъектах федераций, территориальных автономиях. Однако верховный, суверенный характер имеет *государственная власть* (в федерациях — власть федерации)<sup>1</sup>. Она распространяется на всю территорию государства и, следовательно, на все территориальные публичные коллективы.

**Публичное управление.** Публичная власть - явление в известной мере статическое (принадлежность народу, органу, должностному лицу). Для того чтобы она была реализована как динамическое отношение, т.е. действовала как *публичное управление*, необходим, во-первых, какой-то общественно значимый факт (управление в обществе не может совершаться ради самого управления). Таким фактом может быть событие, состояние, действие, имеющие значение для публично-

<sup>1</sup> В Конституции РФ, законодательстве государственной властью называют не только государственную власть Российской Федерации, но также «свою» власть субъектов РФ, но этот тезис вызывает иногда возражения в научной литературе.

го территориального коллектива. Во-вторых, необходимо, как правило, совершение соответствующего юридически значимого акта (не обязательно принятие письменного документа, возможно устное распоряжение начальника). Такой акт необходим и в том случае, если для управления используются институты непосредственной демократии (референдум, досрочный отзыв выборного должностного лица и др.), ибо порядок использования таких институтов заранее урегулирован законом, а для проведения, например, выборов в конкретное время и в определенный орган необходим акт для данного случая. В результате возникает *публичное управленческое отношение*: определенная связь между субъектом и объектом управления. Суть такого отношения — воздействие субъекта (органа и т.д.), обладающего публичной властью, в конечном счете принадлежащей территориальному публичному коллективу и предоставленной, делегированной им в определенном объеме субъекту управления, на объект управления, в общественных интересах (бывает, конечно, и злоупотребление властью для собственной выгоды, что наказуемо).

Публичным управлением является государственное управление, «свое» (в пределах предметов ведения) управление в субъектах федерации, в территориальных автономиях, в муниципальных образованиях.

В реальной жизни осуществление публичной власти и публичного управления специализировано, направлено на регулирование определенных общественных отношений. Различные органы государства, местного самоуправления имеют свой круг прав, обязанностей, подлежат различным формам ответственности. Для обозначения этого в законодательстве имеются различные понятия: разделение властей (ветвей власти), вопросы государственного и местного значения (последние относятся к сфере деятельности местного самоуправления, полномочия (права и обязанности), компетенция (сфера деятельности и права определенных органов, должностных лиц), ответственность и др.

## Глава 3

### СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

#### § 1. Субъект, объект, содержание государственного и муниципального управления

**Элементы управленческого отношения.** Государственное и муниципальное управление специализировано. Оно осуществляется особым слоем людей на профессиональных началах. Исключение составляет непосредственное управление со стороны населения при использовании институтов прямой (непосредственной) демократии, но и в этом случае его организацией занимаются профессионалы.

Конкретным субъектом государственного или муниципального управления является соответствующий орган государства, муниципального образования (парламент в государстве, муниципальный совет и др.), должностное лицо (министр, мэр). В пределах своих полномочий, установленных законом (иными правовыми актами), субъекты управления **могут** использовать различные законные средства, имеющиеся в их распоряжении: экономические, политические, идеологические. Так, с целью развития какой-либо отрасли экономики государство может применить стимулирующие методы (например снизить налоги), его органы могут не регистрировать политическую партию, если ее устав противоречит закону, что лишает партию прав юридического лица, в частности права выдвигать своих кандидатов на выборах, закон запрещает пропаганду экстремистской идеологии и т.д. В отличие от человека и гражданина, которому разрешено все, что не запрещено законом, субъекты государственного и муниципального управления могут применять только такие средства управления, которые им разрешены законом. При этом каждый из них вправе применять лишь свои, определенные способы управления (милиция — одни, финансовые службы — другие). Эти способы тоже установлены правовыми актами (законом о милиции, положением о министерстве финансов и др.).

*Объект* государственного или муниципального управления — это общественные (социальные, национальные, иные отношения) или отношения, приобретающие общественное значение (например, алиментные обязанности детей в отношении престарелых родителей или

запрет детям, не достигшим определенного возраста, смотреть некоторые кинофильмы). Такие отношения могут быть подвергнуты государственному или муниципальному регулированию, т.е. публичному управлению.

*Содержание* государственного, муниципального управления это различные действия по использованию публичной власти (издание правовых актов, организационные меры), которые предпринимаются в целях регулирования общественных отношений или отношений, приобретающих общественное значение. Управленческие органы, должностные лица могут совершать те или иные действия в пределах своей компетенции, в формах и способах, предусмотренных нормативными актами. Совокупность этих действий, совершаемых в разное время и неодинаковыми методами, составляет управленческий процесс. Содержание государственного, муниципального управления зависит от условий, в которых оно осуществляется, и складывается из различных элементов. Важнейшее значение для управления в обществе имеют его цели. Возможны конкретные цели (организующая деятельность по ремонту местной дороги), а есть цели более общего порядка (управление обороной страны). Цели должны быть реальны и выполнимы. Бесполезно заниматься управленческой деятельностью, если цель невыполнима сама по себе.

Цели управления определяют суть *управленческого решения*: выбор действий, при помощи которых цели должны быть достигнуты.

Важнейшее значение имеет *обоснованность* управленческого решения. В таком решении следует возможно более полно учесть все обстоятельства, имеющее как прямое, так и косвенное отношение к решаемой задаче, факторы благоприятствующие и противодействующие.

В государственном и муниципальном управлении применяются различные формы (экономическое и административное управление), методы (убеждения и принуждение), приемы (организационные, технические и др.). Они рассматриваются ниже.

Для содержания управления важное значение имеет *профессионализм* «управленцев» и связанная с ним несменяемость некоторых должностных лиц (например судей), что обеспечивает, с одной стороны, стабильность и профессионализм управления, а с другой - *обновление* (ротацию) определенной части кадров путем периодических выборов, что позволяет привлекать к управлению новые силы, делать «отбор» управленцев.

Стабильность управления имеет важное значение для достижения успеха. Не авралы, а настойчивая, последовательная работа приносит результат. С другой стороны, периодическая *ротация* (обновление) кадров ведет к появлению новых управленческих идей, новых методов

управления. Она тоже полезна для управления. Применяя такие меры, необходимо заранее просчитывать *эффективность* управления: достижение наилучших результатов в возможно более короткий срок с наименьшими затратами материальных ресурсов и управленческой энергии. Эффективность связана не с количественной стороной управления: избыточность управления (излишек управления) так же плоха, как и его недостаточность (мало управления), а с его *качеством*.

Важнейшей материальной базой управления являются *ресурсы* управления (наличие соответствующих органов, кадров, финансовых возможностей, управленческой техники и т.д.). Решая ту или иную управленческую задачу, важно оценить предварительно наличие ресурсов (в том числе не только материальных, а и духовных) для этого.

Важное значение имеют *сроки*. Управленческая задача должна быть решена в срок. В противном случае может оказаться, что ее решение запоздало.

**Прямые и обратные связи в государственном и муниципальном управлении.** Воздействие управляющего субъекта (органа, должностного лица и т.д.) на объект — это установление его *прямых* связей с объектом. Такое воздействие может быть постоянным (например, подчиненность по службе), эпизодическим или временным (например, введение чрезвычайного положения на срок 30 суток в определенном регионе России). Оно может быть весьма активным, даже силовым (мероприятия государственных органов по прекращению демонстрации, признанной судом незаконной), а может быть мягким «управлением дирижера» или вовсе внешне незаметным. Для хорошо отлаженного управления характерно именно последнее. Конечно, в чрезвычайных ситуациях необходимы и чрезвычайные меры, когда формы прямого управления резко изменяются. Однако применять их следует крайне осторожно, так как они могут разрушить управленческий механизм.

Объектом прямых связей является не только внешний по отношению к управляющей системе объект, но и различные звенья внутри самой управляющей системы, между которыми устанавливаются либо вертикальные связи подчиненности, субординации (иерархия), либо горизонтальные. В последнем случае они сводятся к координации, взаимодействию, субсидиарности, взаимопомощи по осуществлению единых целей государственного или муниципального управления.

Воздействие субъекта управления на объект может соответствовать воле управляемого объекта — *реакция согласия* (гражданин добровольно принимает участие в выборах мэра города). Возможно добровольное подчинение (правительство Италии уходит в отставку в результате вотума недоверия, принятого парламентом). Реакция объекта

управления может не соответствовать воле «управленца» (*реакция несогласия*), приобретая форму не только неповиновения (продолжение собрания, которое полиция требует закрыть), но и активного противодействия (нападение демонстрантов на полицию). В этом случае прямые связи меняют свой характер, на первый план выступает принуждение, а то и прямое насилие.

Воздействие субъекта (органа, должностного лица и т.д.) на объект управления порождает, как и всегда, обратные связи. К субъекту управления поступает информация о поведении объекта, о выполнении (невыполнении) управленческих «команд». Она собирается в «рецепторах» управляющей системы. Такими рецепторами могут выступать органы или должностные лица, непосредственно осуществляющие управление, аналитические центры (от них информация поступает к органам, должностным лицам, принимающим решения). Система, работающая без сбоев, дает запланированную и ровную информацию. При сбоях независимо от того, происходят они в сфере прямых или обратных связей, информация имеет скачкообразный, неровный характер, имеет место искажения. В рецепторах происходит отбор и преобразование информации, отделение существенного от несущественного, обобщение материала для вывода, который делает управляющий субъект.

Если управленческое воздействие оказалось незамеченным, если объект не изменил своего поведения или оказывает прямое сопротивление субъекту управления, последнему приходится на основе выводов, сделанных из полученной информации, принимать новое решение. Оно может быть различным (прекратить воздействие вообще, использовать другие методы воздействия и т.д.), но в любом случае это решение модифицирует, изменяет и прямые, и обратные связи. Новая информация о поведении объекта управления опять оценивается управляющей системой, начинается новый цикл. Поскольку какое-то обратное воздействие (очень активное или почти незаметное) существует практически всегда, если имеет место управленческий процесс, то прямые и обратные связи носят *постоянный циклический характер*, изменяется лишь их содержание в зависимости от ситуации. Исследование процессов управления на основе изучения прямых и обратных связей с использованием методов кибернетики и информатики получило в западной литературе название «системы ввода (информация) вывода (решение)».

Способы выражения обратных связей могут быть *активными* (действия в знак согласия с управленческим решением и, напротив, протест) и *пассивными* (текущая информация). Они многообразны: например, поддержка или отклонение на референдуме проекта закона, демонстрация протеста (массовые выступления пенсионеров, инвалидов и некоторых других групп населения России в 2005 г. в связи с

монетизацией льгот заставили органы государственной власти («управляющий субъект») изменить правовые акты), отказ избирателей голосовать на выборах за кандидатуру прежнего или предлагаемого мэра города, критика действий правительства в печати и т.д. В западной литературе особенно действенным способом активных обратных связей считается *партиципация* — добровольное участие населения в правительственных проектах и мероприятиях местного самоуправления.

Обратные связи представляют особую ценность для определения качества управления. Именно от объекта поступает информация о правильном понимании и выполнении «команд» или данные, свидетельствующие о сбоях или недостатках в системе управления. Бывает, что управляемый объект не только неверно понимает «команды» (например, из-за недостаточной квалификации кадров, из-за сбоев в связи), но искажает обратные связи, посылает управляющему субъекту ложную информацию (чаще всего это связано с сокрытием недостатков в работе). Недостатки могут скрываться длительное время и при усложнении обстановки привести к кризису управления, а то и к краху, сопровождающемуся ликвидацией учреждений, массовым увольнением должностных лиц, привлечением их к ответственности, в том числе уголовной. Поэтому важное значение имеет постоянный контроль управляющего субъекта за объективностью и точностью данных в процессе обратной связи. При обнаружении искажения обратных связей, их содержания должны применяться соответствующие меры.

## **§ 2. Представительная, непосредственная и «управленческая» демократия в государственном и муниципальном управлении**

**Представительная демократия.** В государственном и муниципальном управлении используются разные демократические формы и процедуры деятельности его органов и должностных лиц. Важнейшей стороной управления является использование институтов представительной и непосредственной демократии. Не все такие институты применяются на разных уровнях государственного и муниципального управления, их значение неодинаково (муниципальный сельский совет совсем не то, что парламент, а решения общегосударственного референдума имеют иное значение, чем референдума в субъекте РФ). В данном параграфе содержится лишь общая характеристика названных в заголовке понятий; о конкретных институтах, формах, методах говорится ниже.

При использовании институтов представительной демократии народ осуществляет свою власть через избранных им представителей, представительные органы. Это — парламенты государств, законодательные органы субъектов федераций и политических автономий, советы или иные выборные коллегиальные нормотворческие органы административных автономий и муниципальных образований. Именно они принимают наиболее важные решения (законы, постановления), создают обычно наиболее общие нормы поведения в масштабах страны (парламент) или иной территории (законодательный орган субъекта федерации, городской совет и др.). Другие акты (кроме конституций) имеют подзаконный характер, а референдарные законы принимаются редко (кроме Швейцарии). В муниципальном образовании решения мэра также не могут противоречить постановлениям коллегиального представительного органа.

Непосредственная демократия — это форма прямого (непосредственного) осуществления власти народом (в основном гражданами-избирателями) или форма его участия в осуществлении власти (некоторые формы участия допускают выражение мнения лиц, не являющихся избирателями). Институты непосредственной демократии являются важнейшим каналом обратной связи населения с управляющими структурами. Институты непосредственного осуществления власти (а следовательно, управления) народом — это выборы депутатов представительных органов и должностных лиц общей компетенции — мэров муниципальных образований (до 2005 г. — губернаторов субъектов РФ)', решающий референдум в его различных формах (общегосударственный, в субъекте РФ, местный), досрочный отзыв избирателями депутатов и некоторых других выборных должностных лиц (в частности, глав администрации муниципальных образований), народные голосования по определенным вопросам на местном уровне (например, по вопросам изменения границ муниципального образования).

Принято различать две главные избирательные системы: мажоритарную (от франц. *majorité* — большинство) и пропорциональную (от лат. *pro portio* — по частям). Иногда используется «смешанная» система: часть депутатов избирается по одной модели, а часть — по другой (такая система существует в Германии, существовала в России до принятия Федерального закона 2005 г.). При мажоритарной системе победитель (кандидат, список кандидатов) получает все места в представительном органе (соответственно одно в одномандатном округе, все — в многомандатном). Различаются три вида мажоритарной системы: ква-

**В Израиле прямыми выборами избирался премьер-министр.**

лиффицированного большинства (для избрания нужно получить  $\frac{2}{3}$ ,  $\frac{3}{5}$  и т.д. поданных и действительных голосов избирателей), абсолютного большинства (нужно получить 50% + 1 голос), относительного большинства (получить больше голосов по сравнению с любым другим кандидатом или списком кандидатов). При пропорциональной системе депутатские места делятся в пропорции к собранным разными списками партий голосам. Для распределения мандатов сначала вычисляется тем или иным способом избирательная квота (избирательный метр) — число голосов, необходимых для избрания одного кандидата. Каждый список кандидатов (обычно — партийный список, в России — только партийный) получает столько депутатских мест, сколько он имеет квот.

Отзыв депутатов осуществляется путем голосования избирателей, применяется только тот или иной вид мажоритарной системы. Депутатов парламента обычно (в том числе в России) отозвать нельзя. Референдум — голосование избирателей по какому-либо проекту решения — проводится по мажоритарной системе. Есть и другие формы народных голосований (особенно на местном уровне). Народная законодательная (правотворческая) инициатива — сбор определенного числа подписей избирателей под проектом закона, решения муниципального представительного органа. В этом случае такой орган обязан рассмотреть закон. В России эта форма может использоваться на уровне субъектов РФ и муниципальных образований.

Более подробно все эти вопросы рассматриваются в соответствующих главах учебника.

Институтами участия населения в управлении в общегосударственном масштабе являются консультативные референдумы (их результаты не имеют обязывающего характера)<sup>1</sup> официально объявленные всенародные обсуждения важных вопросов государственной жизни, вошедшие в практику телевизионные беседы Президента РФ с гражданами по общегосударственной связи, выступления граждан со своими предложениями в средствах массовой информации или иным образом<sup>2</sup>, созыв общегосударственных совещаний и т.д. На уровне субъектов РФ используются некоторые из этих форм, а также народная законодательная инициатива, гражданская инициатива (о них —

На общегосударственном уровне в России консультативный референдум не предусмотрен. Он возможен в некоторых субъектах РФ. На уровне муниципальных образований его некоторым подобием является опрос граждан (об этом — ниже).

С 2005 г. принимаются дополнительные меры, чтобы все политические партии (зарегистрированные) имели равный доступ к государственным средствам массовой информации.

ниже). В муниципальных образованиях российский Федеральный закон 2003 г. предусматривает в качестве форм участия в управлении правотворческую инициативу (предложение проекта решения, поддержанного подписями определенного числа граждан), этот проект представительный муниципальный орган обязан рассмотреть (не обязательно принять); консультативный народный опрос избирателей; публичные слушания (на них, например, обязательно должен выноситься проект местного бюджета); создание территориального общественного самоуправления и др.

Для непосредственного выражения своей воли граждане созывают собрания, используют митинги, демонстрации, шествия, пикетирование. Эти публичные мероприятия, регулируемые в России федеральным законом, могут иметь политическое значение и в этом случае могут быть организованы только гражданами. Собрание — это совместное присутствие граждан в специально отведенном месте для обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов. Митинг — массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера. Демонстрация — организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан в движении с использованием плакатов и иных средств наглядной агитации. Шествие — массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту с целями привлечения внимания к каким-либо проблемам. Пикетирование — форма публичного выражения мнений, осуществляемая без передвижения и использования звукоусиления путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты или иные средства наглядной агитации.

Частные вечеринки, встречи друзей и т.д., в том числе иностранцев, лиц без гражданства правовыми актами не регулируются.

Организаторами публичного мероприятия в России могут быть один или несколько граждан (для митингов и собраний — с 16 лет, для демонстраций, шествий, пикетирования — с 18 лет), а также политические партии, общественные и религиозные объединения (их отделения), например, для шествий. Организаторами не могут быть недееспособные и ограниченно дееспособные; лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда; партии, другие объединения, деятельность которых приостановлена или которые ликвидированы в соответствии с законом. Организатор вправе, в частности, проводить сбор добровольных пожертвований и подписей под резолюциями и требованиями. Организатор публичного мероприятия обязан подать в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного само-

управления уведомление в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения мероприятия (при пикетировании одним лицом уведомления не требуется, группой лиц — уведомление подается за три дня). В уведомлении указываются цель, форма мероприятия, место, маршрут движения, дата, время начала и окончания, предполагаемое число участников, формы обеспечения публичного порядка, организация медицинской помощи, намерение использовать средства звукоусиления, фамилии, имена, отчества организаторов, уполномоченных ими лиц, место жительства, телефоны организаторов.

Проведение публичных мероприятий запрещается в следующих местах: 1) на территориях, примыкающих к опасным производственным объектам, путепроводах, железнодорожных магистралях, полосах отвода железных дорог, нефте-, газо-, продуктопроводах, на территориях высоковольтных линий электропередачи; 2) на территориях, непосредственно прилегающих к резиденции Президента РФ, зданиям судов, местам лишения свободы; 3) в пограничной зоне без разрешения пограничных органов. На территориях памятников культуры может быть установлен особый порядок проведения публичного мероприятия. Порядок проведения мероприятий на территории Московского Кремля, Красной площади, Александровского сада определяется Президентом РФ. Публичное мероприятие может проводиться только в промежутки времени 7.00 — 23.00.

При получении уведомления соответствующий орган документально подтверждает его получение и вправе изменить место, время, численность участников, форму публичного мероприятия (если форма не соответствует закону), о чем он сообщает организатору не менее чем за пять дней до мероприятия, вправе назначить своего уполномоченного представителя для оказания содействия организатору, обеспечивать общественный порядок. Если уведомление не соответствует закону, формы публичного мероприятия нарушают административное или уголовное законодательство, соответствующий орган государственной власти или орган местного самоуправления незамедлительно доводят до сведения организатора мотивированное предупреждение о том, что в случае проведения заявленного мероприятия он и активные участники могут быть привлечены к ответственности.

Уполномоченный представитель органа исполнительной власти или местного самоуправления, присутствующий на публичном мероприятии, также вправе принять решение о приостановлении или прекращении публичного мероприятия, если оно противоречит закону. Орган внутренних дел обязан назначить своего уполномоченного на публичное мероприятие. Он должен оказывать содействие организатору, а также может прекратить допуск граждан на мероприятие в слу-

чае нарушения предельной заполняемости помещения и требовать от организатора удалить с мероприятия лиц, не выполняющих законных требований организатора.

Публичное мероприятие может быть приостановлено, если происходит нарушение правопорядка, не влекущее угрозы для жизни и здоровья до устранения нарушения. Если нарушение не устранено, публичное мероприятие прекращается. Оно прекращается также в случаях угрозы жизни и здоровью, совершения противоправных действий организаторами мероприятия. В этом случае уполномоченный представитель государственного или муниципального органа дает указание организатору о прекращении публичного мероприятия и устанавливает время (и дополнительное время), а при невыполнении этого сотрудники милиции принимают необходимые меры для прекращения мероприятия.

Организатор публичного мероприятия, должностные лица, уполномоченные, другие граждане не вправе препятствовать участникам мероприятия высказывать свои мнения и действовать иным образом, не нарушающим общественного порядка и регламента мероприятия. Решения и действия органов объединений, должностных лиц, нарушающих право граждан на проведение публичных мероприятий, могут быть обжалованы в суд.

Публичное мероприятие не должно нарушать права и свободы других лиц. Запрещается использовать публичное мероприятие для насильственного изменения конституционного строя, разжигания расовой, классовой, национальной ненависти, для пропаганды насилия и войны. В то же время КоАП РФ запрещает любое воспрепятствование законным собраниям, митингам, демонстрациям, пикетам, устанавливая за это административную ответственность.

Если в ходе публичного мероприятия нарушается порядок его проведения, например, установленный маршрут движения демонстрации, возникла опасность для жизни и здоровья граждан, нарушается общественный порядок, публичное мероприятие может быть запрещено. Запрещаются также публичные мероприятия, если не были поданы заявления о их проведении или они не были разрешены. Органы внутренних дел вправе не допустить незаконное публичное мероприятие, в том числе с применением технических средств. Последние запрещено применять при пресечении незаконных мероприятий насильственного характера, если они не нарушают работу транспорта, связи, предприятий, учреждений, организаций. Лица, нарушающие установленный порядок организации и проведения публичных мероприятий, несут ответственность в соответствии с административным законодательством.

Как говорилось, коллективное публичное мероприятие должно быть санкционировано соответствующими органами. На деле, в России проводятся несанкционированные собрания, митинги, демонстрации. Их не рассеивают, если они не нарушают общественный порядок или не прибегают к насильственным действиям. Участникам массовых мероприятий запрещается иметь при себе оружие или специально изготовленные или приспособленные предметы, которые могут быть использованы против жизни и здоровья людей.

**Общественная палата РФ.** Органом для выражения общественного мнения является создаваемая в соответствии с Федеральным законом 2005 г. **Общественная палата Российской Федерации.** Она призвана обеспечивать взаимодействие граждан РФ с органами государства, субъектов РФ, местного самоуправления в целях учета в деятельности этих органов потребностей и интересов граждан, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью исполнительных органов на разных ступенях. Она строится на основе добровольного участия в ее деятельности граждан и некоммерческих объединений. В целях общественного контроля в рамках Общественной палаты создаются особые внутренние структуры (комиссии и др.). Палата формируется следующим образом. Президент РФ после консультаций с общественными объединениями, академиями наук, творческими союзами предлагает 42 гражданам РФ войти в состав Общественной палаты. Будучи утверждены Президентом РФ, эти члены получают заявления от различных общероссийских, межрегиональных и региональных объединений о желании включить своих представителей в Палату и на основе конкурсного отбора определяют еще 42 члена Палаты — по одному от того или иного общественного объединения. Затем эти 84 члена в соответствии с регламентом Палаты принимают в ее состав еще 42 члена, по одному от общественных объединений. Срок полномочий Палаты — два года. Досрочный отзыв члена Палаты не допускается. Возглавляет работу Палаты избранный совет, в ее составе создаются рабочие группы и др. Решения Палаты имеют форму заключений, предложений, обращений, носят рекомендательный характер.

Федеральные органы, органы субъектов РФ, местного самоуправления обязаны предоставлять Палате информацию, необходимую для ее работы (кроме секретной и иной охраняемой законом тайны), содействовать ее членам в выполнении обязанностей.

В субъектах РФ создаются свои общественные палаты. Палата парламента, Правительство РФ, некоторые другие органы государства обеспечивают присутствие своих членов на заседаниях Общественной палаты.

Управленческая демократия. Она находит выражение в периодических выступлениях должностных лиц перед населением (на собраниях и через средства массовой информации), в ответах на вопросы граждан, в разъяснении тех или иных управленческих действий, в приеме населения в установленные дни и часы. Граждане и неграждане обращаются с предложениями, заявлениями, жалобами в органы государственного и муниципального управления, к должностным лицам, и последние обязаны в установленные сроки рассмотреть обращение и дать ответ. При органах управления существуют различные консультативные советы из представителей общественности, совет экспертов и др. В последние годы во многих странах (в том числе в России) получило развитие законодательство об «открытых окнах»: любой гражданин и иностранец может получить за плату копию управленческого акта, включая решение правительства, если оно не имеет секретного характера и др.

В государственном и муниципальном управлении могут использоваться иные институты. В странах мусульманского фундаментализма (Саудовская Аравия, Оман и др.) важнейшую роль в управлении играют религиозные нормы. В некоторых странах для управления используются общественные объединения (например, многие функции по контролю за охраной труда переданы в России профсоюзам, вопросы государственной аттестации научных кадров присвоение ученых степеней и званий в России решают ученые советы и Высшая аттестационная комиссия, состоящие из научных работников, во Франции арбитраж по торговым делам могут осуществлять предпринимательские союзы, в России также есть третейские суды и др.).

Принципы государственного и муниципального управления. Исследователи называют различные принципы управления и их неодинаковое число (наибольшее, 14, названо французским автором А. Файо-лем). Подавляющее большинство из них применимы, иногда с некоторыми особенностями, к государственному и муниципальному управлению, другие нуждаются в переосмыслении. В результате складываются следующие принципы государственного и муниципального управления.

1. *Публичная власть управляющего.* Для государственного и муниципального управления необходимы право распоряжаться (полномочия) и сила, обеспечивающая исполнение распоряжений. Разумеется,

В России выдача такого акта зависит от того, является государственный орган центральным или местным.

полномочия и сила на уровне, с одной стороны, государственного, а с другой — муниципального управления неодинаковы.

2. *Применение гражданами непосредственных форм государственного и муниципального управления* (решающие институты непосредственной демократии) и *участие населения в управлении* (другие институты).

3. *Единство руководства и разделение управленческого труда*. Без единого руководства возникает хаос, а разделение труда обеспечивает специализацию, т.е. качество управления.

4. *Определенность круга решаемых вопросов и конкретность исполнителей*. При неясности решаемых вопросов, их неконкретности и множестве распорядителей, дающих указания по одному и тому же вопросу, возникает беспорядок, а без точного обозначения исполнителя распоряжения не выполняются.

5. *Подчинение интересам государственного и муниципального управления иных интересов на государственной и муниципальной службе*. Разумеется, у органа, должностного лица государства или муниципального образования есть и иные интересы, но во время исполнения служебных обязанностей приоритет имеют интересы публично-управления.

6. *Централизация и иерархия в управлении*. Они создают стабильность и обеспечивают деятельность управленческого механизма как единого целого.

7. *Постоянство управленческого персонала*. Текучка руководителей и исполнителей вредна для дела.

8. *Справедливость в отношении начальников, подчиненных, сотрудников управляющего органа*. Поощрения и наказания должны быть соразмерны поступку и расцениваться коллективом как обоснованные, справедливые (легитимные).

9. *Обратная связь в управлении*. Управляющий должен учитывать результаты своих действий и корректировать их, если обратная связь указывает на необходимость этого.

10. *Вознаграждение управленческого труда*. Этот труд должен оплачиваться в соответствии с его общественной полезностью, количеством и качеством.

### § 3. Необходимость, возможности и пределы государственного и муниципального управления

**Необходимость.** Необходимость государственного и муниципального управления в современном обществе очевидна, во всяком случае человечество не придумало, чем его можно заменить. Осуществление общих дел и урегулирование социальных конфликтов в обществе — вот

те две главные причины (есть и другие), обуславливающие необходимость применения публичной власти и публичного управления в обществе. О этом уже говорилось выше.

**Возможности.** Возможности государственного и муниципального управления для регулирования общественных (а иногда не только общественных) отношений велики. Путем принятия законов и последующих управленческих действий в целях общественной или государственной необходимости проводится изъятие законного имущества у собственников (национализация определенных отраслей экономики, земли, банков и т.д.), приватизация (передача в частную собственность государственной или муниципальной собственности). Государственный орган — суд при определенных обстоятельствах может запретить политическую партию, в случае совершения преступления вправе лишить человека свободы и даже жизни, может отобрать детей у недостойных родителей. Государство (его органы) могут награждать и наказывать, предоставлять льготы и пособия, лишать их и т.д. У органов муниципального управления таких возможностей, естественно, меньше. их ресурсы значительно слабее, но и они имеют свою собственность (включая муниципальные предприятия, землю), могут налагать взыскания (административные штрафы и другие административные наказания), предоставлять или не предоставлять определенные возможности организациям, награждать, выдавать бесплатное жилье нуждающимся, социальные пособия и т.д.

Возможности государственного и муниципального управления связаны с четырьмя факторами: волей, властью, силой, материальными и иными ресурсами. Государство, органы субъекта федерации, территориальной автономии, территориального (муниципального) коллектива обладают особой *волей*, отличной от воли составляющих их членов. Управленческая воля выражается в решениях, принимаемых органами государства, муниципальных образований. Безвольное, рыхлое, не имеющее стратегической линии государство, лишённые единства воли органы субъектов Федерации, муниципальные органы не способны выполнять свои задачи должным образом.

Возможности регулятивной деятельности органов государства, муниципальных образований связаны также с их *властью*. Власть государства верховна, суверенна на всей его территории. Только органы государства вправе принимать обязательные для всего общества государственные решения. Власть муниципальных образований не является государственной, она не суверенна. Ее возможности ограничены регулированием вопросов местного значения.

*Сила* государства и органов муниципальных образований коренится в их опоре, в экономических, политических и идеологических *ресурсах*, которыми они располагают, но прежде всего сила государства и органов местного самоуправления муниципальных образований зависит от их поддержки населением. Государство, имеющее огромную армию, природные богатства, — слабое государство, если оно лишено поддержки народа. Конфликты в таком государстве могут привести к гражданской войне, революции, перевороту, изменив само государство, всю систему управления. Сказанное в определенной мере относится к местному самоуправлению, хотя конфликты в нем и их последствия, как правило, не имеют глобального значения для общества в целом.

*Пределы.* Возможности управленческой роли государства и муниципального управления ограничены. Пределы их вмешательства в дела обществ, территориальных коллективов, во-первых, обусловлены объективной невозможностью регулировать те явления и процессы в обществе, которые не поддаются государственному и муниципальному управлению. Об этих явлениях уже говорилось выше. Во-вторых, пределы связаны с необходимостью сохранять саморегулирование общества, не вмешиваться в те сферы жизни, которые обеспечиваются саморегулированием. Такие пределы исторически обозначены двумя главными концепциями: 1) естественных, прирожденных прав личности, которые государство не имеет право отчуждать (и не оно наделяло ими); 2) гражданского общества, в дела которого власть не должна вмешиваться. Об этих концепциях, возникших в совершенно определенных условиях борьбы против королевского абсолютизма в XVII–XVIII вв., будет сказано ниже. Заметим лишь, что есть право на жизнь (самое естественное, прирожденное право), но есть и смертная казнь, а в некоторых странах разрешена эвтаназия (лишение жизни по просьбе тяжело страдающего неизлечимо больного человека после сложной процедуры медицинского обследования). Это же относится к неприкосновенности личности (разрешено задержание гражданина милиционером), тайне личной переписки (к ней возможен доступ должностных лиц с санкции судьи) и т.д. Даже некоторые личные права и отношения (супругов, родителей и детей) регулируются законами государства.

Определенных уточнений требует и концепция гражданского общества. В современной российской литературе, выступлениях государственных деятелей, публицистов оно понимается по-разному, чаще всего как разнообразная сеть самоуправляющихся добровольных объединений. Но государство своими законами в определенной мере регулирует их деятельность (существуют законы о партиях,

профсоюзах, акционерных обществах и др.). оно предоставляет им права юридического лица или лишает этого и может даже распустить через суд при нарушениях законов. Регулятивная деятельность государства по отношению к разным сторонам реально существующего (а не гипотетического гражданского) общества: экономике, социальным отношениям, политической системе, правовому статусу личности хорошо известна. Государство своим регулированием в значительной мере определяет развитие общества. Даже его духовная жизнь подчиняется в известной мере государственному регулированию (например запрет пропаганды экстремизма). Конструкции неотчуждаемых прав и гражданского общества, как они были сформулированы столетия назад, иногда не выдерживают соприкосновения с реальной жизнью современного общества.

Возможности государственного и социального управления ограничены юридическими и социальными рамками. Юридические рамки — это пределы, установленные законом. Государственное и муниципальное управление осуществляется на основе конституции, законов, иных правовых актов и в их рамках. Социальные ограничения связаны с тем, что в обществе есть разные социально-политические силы и некоторые из них оказывают существенное воздействие на управление (например, в некоторых странах в определенные периоды так называемые олигархи, что имело место и в России). В обществе действуют также личности и социальные группы с завышенными притязаниями на долю общественного продукта, которые не соответствуют реальному вкладу таких личностей и групп в общественное производство, развитие общества. Осуществятся ли такие притязания, в конечном счете зависит от силы этих групп, личностей и возможностей оказывать давление на государственную и муниципальную власть. Если эти возможности реализуются, личность, группа может приобрести статус и блага, не соответствующие их реальной роли в обществе. Они получают от публичной власти определенные выгоды, льготы, уступки. Если это составляет непропорционально большую долю общественных благ, в обществе возникает социальное напряжение. Следовательно, власть в своей деятельности должна соблюдать определенные пропорции, она вовсе не является абсолютно свободной в своих действиях, в распоряжении общественными благами.

Возможности государственного и муниципального управления могут быть ограничены субъективным фактором, в частности умением «управленцев» управлять. Для успеха необходима хорошо продуманная, отлаженная система государственных и муниципальных органов, действующих в унисон. Их рассогласованность может привести к неудаче самых хороших начинаний. Нужны правильно используемые

способы и методы управления, дающие лучший результат. Необходим высокий уровень общей, политической и юридической культуры работников государственного и муниципального управления, их высокие моральные качества, их искреннее желание служить народу, профессионализм и навыки менеджера, лидера.

#### § 4. Институты, формы и методы в государственном и муниципальном управлении

**Объективное и субъективное в организации, формах и методах управления.** Организационные структуры, формы и методы, применяемые органами и должностными лицами государственного и муниципального управления, в конечном счете объективно обусловлены задачами и функциями таких структур. Как говорилось выше, государственное и муниципальное управление — объективная необходимость для современного общества. Поэтому государственное и муниципальное управление существует в том или ином виде во всех странах (в 2005 г. даже в Саудовской Аравии прошли выборы в наполовину избираемые городские советы), хотя в некоторых из них муниципальное управление реализуется в усеченном виде.

На основе указанной необходимости каждая страна выбирает такую организацию государственного и муниципального управления, которая отвечает (или предполагается, что отвечает) ее объективно существующим условиям. В России государственное управление осуществляется по иной системе, чем, например, в Великобритании или Китае, а муниципальное управление — иначе, чем, например, во Франции. Вместе с тем выбор той или иной системы государственного или муниципального управления содержит *субъективный* элемент: структуру тех или иных органов, организацию связей между ними выбирают люди, наделенные сознанием и волей. Иногда такие подходы различаются довольно сильно: в Объединенных Арабских Эмиратах, как и в некоторых других странах исламского фундаментализма, нет парламентов, а в советской России в свое время была введена система советов. В Японии существует монархическая форма правления, а в Индонезии — республиканская (хотя на деле демократии в Японии значительно больше) и т.д. Выбор той или иной системы управления имеет объективно-субъективный характер. Он зависит не только от условий страны, но отражает подходы, взгляды создателей тех или иных систем, разработчиков конституций, состава законодательных органов, руководителей государства. Иногда такие взгляды находят выражение в своеобразных управленческих системах (например, в

свое время система «партия-государство» в Гвинее или «дирижируемый либерализм» в Замбии).

Система управления в каждой стране регулируется огромным количеством правовых актов, включая конституции, законы, акты главы государства, правительства и т.д., существует множество отдельных положений, определяющих правовой статус тех или иных организаций, органов, должностных лиц.

Структуры и институты. В системах управления используются различные управленческие структуры и институты. Структура управления — наиболее крупная составная часть в системе государственного или муниципального управления (например, парламентаризм или президентализм в государственном управлении, англосаксонская или романо-германская структура муниципального управления). Понятие института государственного или муниципального управления отличается от понятия института права, используемого в юридических науках. С точки зрения правового подхода институт — это система правовых норм, регулирующих обособленную часть определенных отношений в рамках данной отрасли права (например, институт собственности в гражданском праве, трудового договора — в трудовом).

Институт государственного или муниципального управления — это организационно-функциональное образование, характеризующееся своеобразием управленческих органов, функций, форм и методов деятельности, различные стороны таких институтов регулируются правовыми нормами, их названия нередко совпадают с названиями правовых институтов конституционного, муниципального, административного права (например, институты референдума, административной ответственности, главы администрации местного самоуправления), но во-первых, это иные по характеру институты (не совокупность норм), а во-вторых, в государственном и муниципальном управлении возможны иные классификации институтов. Институтами государственного и муниципального управления являются *учреждения* (например Пенсионный фонд РФ), коллегиальные и единоличные *органы* государственной и муниципальной публичной власти (например, Правительство РФ или субъекта РФ — Ставропольского края, мэр г. Ковров Владимирской области), *должностные лица* (например, начальник районного отделения милиции), *вспомогательный управленческий персонал* (сотрудники канцелярий и др.). Институтами являются также государственная служба, институт административного режима и др. В рамках этих наиболее общих понятий можно осуществить конкретизацию институтов государственного и муниципального управления, например, в рамках органов выделить институт парла-

мента (высшего представительного органа), правительства (высшего органа исполнительной власти), суда, прокуратуры и т.д., в рамках института должностного лица можно выделить институт руководителя, его заместителя, администратора, принимающего решения, исполнителя и более конкретных должностных лиц. Положение каждого из них, его полномочия регулируются законами, иными правовыми органами.

В каждом институте есть его организационная сторона, которая зачастую доминирует. Поэтому некоторые институты имеют преимущественно организационный характер, являются в основном *организационными институтами*. Однако каждый институт существует не сам по себе, он предназначен для деятельности, осуществления определенной (частичной) функции в сфере государственного или муниципального управления. Поэтому в любом институте государственного и муниципального управления всегда присутствует функциональная составляющая. Вместе с тем, в некоторых институтах такая составляющая является доминирующей. Это, условно говоря, *функциональные институты*.

**Классификация форм и методов государственного и муниципального управления.** Существуют различные классификации форм и методов управленческой деятельности органов государства и местного самоуправления по разным основаниям деления. В реальной жизни они переплетаются, используются одновременно, переходят друг в друга. В юридической науке различаются *правовые* формы и методы управления (они урегулированы правовыми актами) и *организационно-технические* (неправовые, но не противоправные) формы и методы, применяемые в текущей, оперативной работе. За применение противоправных форм и методов управления возможна ответственность, причем ее несет и само государство (во внутригосударственных отношениях — например, за причинение ущерба лицу государственными органами при принятии противоправных актов или совершении противоправных действий, в международно-правовых отношениях — за агрессию, преступления против человечества, использование методов, запрещенных международным правом). ФРГ выплачивает компенсацию лицам, насильственно угнанным из оккупированных территорий в Германию во время Второй мировой войны, за их подневольный труд. Обычно принято различать экономические, административные и идеологические методы управленческой деятельности. В их рамках существует множество частных методик, способов, приемов. *Экономические* методы состоят в создании государством таких условий, чтобы управляемому объекту было вы-

годно действовать так, как этого желает субъект управления. Например, государство снижает налоги на производство детских товаров, стимулируя его рост, или устанавливает повышенные стипендии для студентов-отличников, заботясь о качестве подготовки кадров. *Административные* методы - это команды субъекта управления (требования, запреты и т.д.), обязывающие поступать определенным образом. Они могут быть материально невыгодны управляющему субъекту, но необходимы по другим причинам (например, заказ на производство дорогостоящей техники для обороны страны). *Идеологические* методы - это воздействие на сознание людей, пропаганда и агитация со стороны субъекта управления (например, на коробках с сигаретами от имени государства Министерства здравоохранения и социального развития РФ есть надпись, предупреждающая о том, что курение опасно для здоровья). Впрочем, нужно иметь в виду, что применение всех методов так или иначе проходит через сознание людей.

В числе основных правовых форм следует назвать законодательствование, управление (администрирование<sup>1</sup>), правосудие, контроль (надзор)<sup>2</sup>.

*Законодательствование* — это установление правил наиболее общего характера по важнейшим вопросам общественной жизни, определяющих поведение и деятельность физических и юридических лиц, организаций, учреждений, предприятий, коллективов и т.д. Указанным правилам должны соответствовать подзаконные правовые акты (указы президента, постановления правительства и т.д.). Законы обычно принимаются высшим представительным органом государства — парламентом, но могут быть приняты и другим способом, например путем референдума (голосования избирателей), в некоторых монархиях — монархами

*Управление* в узком смысле этого слова - администрирование, исполнительно-распорядительная, организационная деятельность государственных и муниципальных органов, должностных лиц. Для его осуществления также издаются правовые акты, но в этой сфере дея-

Управление в данном случае понимается не в социологическом смысле этого слова, а в узком, юридическом значении как собственно администрирование.

Нередко в научных работах различают понятия надзора и контроля. Первый рассматривается как реагирование без применения административных мер к нарушителю (органы надзора обращаются к нарушителю или в вышестоящий орган для принятия мер), контроль означает прямое воздействие на нарушителя, в том числе в ряде случаев с применением административных мер. Однако другие авторы утверждают, что и органы, имеющие в заголовке название «надзор», иногда вправе применять административные меры.

тельности особенно широко применяются организационно-технические методы, приемы, способы.

*Правосудие* осуществляется судом. Суд призван в особой процессуальной форме разрешать конфликты, возникающие между органами государства и местного самоуправления, физическими и юридическими лицами, гражданами и органами государства, а также решать другие вопросы (например, официально устанавливает факты, имеющие юридическое значение). Суд рассматривает конкретные дела и споры в судебной коллегии (некоторые дела может решать единолично судья). Решения суда (после вступления их в силу) должны выполняться всеми органами государства (в том числе и главой государства, а также парламентом, если суд осуществляет конституционный контроль в отношении законов), юридическими и физическими лицами, объединениями и т.д.

*Контрольная* деятельность государства предусматривает инспектирование, проведение проверок соответствия деятельности органов государства и муниципальных образований, должностных лиц законам, актам вышестоящих органов, путем проверки выполнения должностных обязанностей, соблюдения установленных стандартов, правил противопожарной, противоэпидемической и т.д. безопасности. Надзорной или контрольной деятельностью занимаются в ряде стран прокуратура (проверка соблюдения законности), конституционные суды и советы (конституционный контроль), специальные органы (контрольные палаты или управления в Польше, Чехии, Словакии), Счетная палата РФ (проверка исполнения государственного бюджета), генеральные контролеры, генеральные ревизоры, омбудсмены (уполномоченные по правам человека, охране окружающей среды и др.). Надзорные органы, как правило, не могут давать каких-то обязательных указаний, распоряжений. Они устанавливают лишь факт, нарушение, составляют об этом акт и наделены правом обращаться к парламенту, правительству, вышестоящим (по отношению к проверяемому объекту) органам и должностным лицам, в некоторых странах при обнаружении грубых нарушений указанные органы могут возбудить дело в суде. Контрольные органы обычно вправе принимать обязывающие решения, принудительные меры. Впрочем, различие надзора и контроля в науке недостаточно определено, да и названия соответствующих органов этому не способствуют.

С точки зрения особенностей волеизъявления государства, органов и должностных лиц в государственном и муниципальном управлении различают методы стимулирования (поощрения), дозволения, охраны, требования, запрета, ответственности, репрессии и др.

*Стимулирование* используется для ориентации поведения и деятельности участников общественных отношений (граждан, юридических лиц, органов государства и т.д.) в таком направлении, которое субъект управления считает необходимым. Это одна из форм «мягкого» руководства. Так, путем установления льгот стимулируется объединение крестьян в кооперативы любого уровня (это повышает производительность труда, обеспеченность населения товарами, да и государственным органам удобнее иметь дело с организациями, чем с разпыленными мелкими хозяйствами). Формой стимулирования являются государственные награды, премии, присвоение почетных званий за успехи в труде.

В отличие от стимулирования, которое выражает прямую заинтересованность государства, метод *дозволения* в определенной мере характеризует нейтральную, но благожелательную позицию субъекта управления по отношению к тем или иным общественным явлениям, процессам, видам деятельности. Государство, органы местного самоуправления не поощряют те или иные виды деятельности, но и не запрещают их - граждане, юридические лица сами решают, воспользоваться ли предоставляемыми возможностями. Метод дозволения широко используется при регулировании основных прав и свобод личности.

Метод *охраны* используется прежде всего для обеспечения стабильности существующих общественных отношений, сложившегося правового порядка. Охранительной деятельностью занимается прежде всего специализированный аппарат (милиция, суды, прокуратура и др.), многие другие органы выполняют эту задачу попутно. Для защиты государства от агрессии создается армия, для защиты от внутренних угроз - внутренние войска, но охрана установленных конституцией, законом порядков - обязанность всех органов государственного и муниципального управления, должностных лиц.

*Требование* должного поведения выражает активную заинтересованность органов управления в определенных действиях со стороны физических и юридических лиц, государственных служащих, учреждений, организаций, коллективов. В данном случае воля «управленцев» проявляется более отчетливо и в жестких формах.

*Запреты* - действенная форма отрицательного отношения субъекта управления к тем или иным явлениям, поступкам, поведению. В форме запретов государство, органы местного самоуправления исключают вредную, нежелательную для них, общества, человека деятельность. В конституционном праве, например, запрещена пропаганда религиозной розни, в административном - несанкционированные демонстрации, мешающие прохожим и движению транспорта, в уго-

ловном — посягательства на жизнь человека, в земельном — изменение целевого назначения сельскохозяйственных земель, в гражданском — торговля частных лиц ядами и т.д. Запреты связаны с наказаниями за их нарушение. УК РФ, КоАП РФ в большей части состоят из норм о запретах и наказаниях за их нарушения.

При нарушении закона (требований должного поведения, установленных государством, его органами, иными управляющими структурами) возможны различные виды *ответственности* (уголовная, административная, гражданская, иногда особо выделяют конституционную, материальную и другие виды). *Предостережения* об Ответственности содержатся во многих правовых актах. Конкретные формы ответственности многообразны: ограничение свободы правонарушителя, роспуск общественного объединения, систематически нарушающего свой устав, штраф, увольнение, понижение в должности, уплата пени или штрафов при просрочке платежа и т.д. Одна из наиболее острых форм ответственности — *репрессия*, связанная с прямым насилием. Незаконная демонстрация, если грубо нарушается общественный порядок, применяются насильственные действия, вандализм, может быть рассеяна с применением технических средств (например водометов, слезоточивого газа).

Применяя те или иные методы государственного управления, соответствующие органы, должностные лица используют конкретные способы *административного воздействия*. К их числу относятся: адресные задания, назначение или освобождение от должности, регистрация определенных действий, установление стандартов и квот, учет и статистика, оформление государственных заказов, распоряжение объектами государственной собственности, образование, реорганизация или ликвидация подведомственных объектов, приостановление или отмена правовых актов подведомственных органов и должностных лиц, технические операции и т.д.

С методами и формами управленческой деятельности тесно связаны управленческие процедуры, а также конкретные методики, приемы и способы управления (выбор тех или иных из них связан с реальной ситуацией). Среди них — подготовка и принятие решения, координация управленческой (а если необходимо, то и иной) деятельности, организационные, регистрационные, разрешительные или учетно-уведомительные формы работы, консультативная и информационная деятельность. Все государственные и муниципальные органы в разной мере и в разных формах используют *процедуры контроля*. Вышестоящие органы и должностные лица проверяют и контролируют деятельность нижестоящих, контролируется ситуация на определенной территории и т.д. Особые процедуры связаны с учетными, аналитически-

ми, программными формами работы, а также с отчетностью. В некоторых государственных органах, их подразделениях, в муниципальной службе учет имеет очень важное значение (например, в отделах районных военных комиссариатов — учет призывников в армию, в муниципальных образованиях — учет избирателей).

## **§ 5. Администрирование и менеджмент в государственном и муниципальном управлении**

Государственное и муниципальное управление — наука и искусство. В течение тысячелетий человечество выработало различные способы, средства, методы управления поведением людей. Среди них есть способы, применяемые в основном индивидуально (лесть, наказание и др.), и средства, используемые для управления группами людей, обществом в целом (например, установление расистских привилегий в фашистской Германии). На практике разграничить способы индивидуального и коллективного применения управленческих средств невозможно (коллективные средства тоже в конечном счете действуют через восприятие их отдельным человеком, через человека), но и те и другие в государственном и муниципальном управлении (в отличие от других форм управления в обществе) всегда осуществляются с применением публичной власти. Именно различные способы, методы, средства применения публичной власти для управления поведением людей в определенных целях, классификация и оценка этих способов (плюсы, минусы, эффективность) и составляют суть науки управления в обществе. Управление бывает эффективным, если оно опирается на данные науки о нем.

Помимо науки управления существует *искусство* управлять. В государственном и муниципальном управлении, в том числе в искусстве управлять, используется власть, но в отличие от администрирования искусство управления больше связано с менеджментом. Использование публичной власти — отличительная черта государственного и муниципального менеджмента. Последний зависит от многих факторов, в том числе не в последнюю очередь от личных качеств, субъекта управления, от способностей, навыков, умения управляющего, руководителя (не только отдельного должностного лица, но и органа управления, его состава, профессионального или менее профессионального). Осуществляя управленческую деятельность, субъект управления применяет и жесткие (иногда по существу силовые) приемы администрирования (от лат. *administrare* — управлять, в основном бюрократически) и более гибкие способы менеджмента (от лат. *manus* — рука, руководить). На практике их трудно разделить, они могут применяться одновременно. В ад-

министрировании возможны элементы менеджмента, а в менеджменте — элементы администрирования.

Администратор может применять волонтаристское (от лат. *voluntas* — воля), «голое» администрирование, исходя только из собственных субъективных взглядов и мало учитывая обратные связи и отдаленные последствия, ориентируясь только на немедленное исполнение. Однако администратор — тоже менеджер. Он может использовать более широкие приемы менеджмента, когда принятие административного решения и его исполнение подготовлено другими, не только административными и не главным образом административными приемами (например, административное перемещение сотрудников для преодоления конфликта в коллективе, осуществлено безболезненно, поскольку подготовлено путем бесед с его участниками).

Административное управление имеет широкую сферу применения. Оно осуществляется в общегосударственном масштабе, на местном уровне, в том или ином коллективе, органами управления и должностными лицами. Менеджмент обычно имеет более узкую сферу применения и иной характер. Это действия руководителя внутри определенного коллектива, а также вовне от имени этого коллектива и в его интересах (менеджмент осуществляется и в крупнейших объединениях, например, в фирмах с сотнями тысяч работников, в профсоюзах с десятками миллионов членов и т.д.). Менеджмент может осуществляться внутри чисто административного органа (например в подразделениях министерства внутренних дел) и внутри коллективов, которые не связаны с административной деятельностью (например в акционерных обществах).

Администрирование и менеджмент могут осуществляться и коллегиальными органами, и единоличным субъектом управления, но менеджмент чаще всего это индивидуальные действия менеджера. Менеджмент нередко принимает формы гибкого руководства, но может использоваться и приказной тон. Словом, администратор может быть изобретательным менеджером, используя своеобразные приемы, а менеджер — жестким администратором.

**Администрирование в государственном и муниципальном управлении.** Возможность применять принудительные «силовые» приемы администрирования дает управляющему (органу, должностному лицу) публичная власть. Она позволяет ему в пределах закона принимать любые решения по управлению лицами, непосредственно администратору (государственному, муниципальному служащему) не подчиненными. Это так называемые *дискреционные полномочия*. В рамках, установленных законом, орган управления или чиновник

может принимать такие акты по управлению или совершать такие действия, которые представляются ему законными, обоснованными и целесообразными. Орган управления может удовлетворить заявление гражданина (например о предоставлении муниципального жилья) или отказать в этом. Главное в дискреционных полномочиях - право административным путем решать вопросы лиц и органов, не подчиненных управляющему, в пределах закона и полномочий управляющего. Осуществляя свои полномочия, органы исполнительной власти издают подзаконные акты (постановления правительства, приказы министров, постановления губернаторов субъектов федераций и др.). Свои акты издают органы исполнительной власти муниципальных образований. Такие акты могут издаваться на основании *делегирования* полномочий представительным органом (парламентом, советом муниципального образования). Часто парламент, издавший закон, поручает правительству его актами урегулировать детали применения этого закона. Аналогичные ситуации возникают и в местном самоуправлении: мэр своим распоряжением определяет способы исполнения решения совета муниципального образования. Эти акты могут иметь (и часто имеют) не только индивидуальный (относящийся к отдельным лицам, учреждениям, органам, местностям), но и общенормативный характер (относится к неопределенному числу лиц и других субъектов).

Акты управления могут приниматься не только на основе делегирования. Нередко они принимаются на основе так называемой *регламентарной власти*, когда конституция или устав муниципального образования дает исполнительному органу или должностному лицу право издавать не только акты индивидуального действия, но и нормативные правовые акты для регулирования общественных отношений, если они не урегулированы законом.

Такие акты властного характера, могут иметь разное содержание и способ действия. Они могут быть приняты с учетом требований жизни, когда предварительно обсчитаны все наличные условия и все последствия таких актов. Иначе принимаются административные акты волонтаристского характера. Это и есть «голое» администрирование, когда без учета существующих реалий отдаются команды, например, сеять кукурузу в северных районах бывшего СССР, упразднить хозяйственные министерства и создать замкнутые рамками отдельных регионов советы народного хозяйства, вести дружественную политику по отношению к одним странам, руководствуясь субъективными предпосылками, и находиться в постоянной конфронтации с другими и т.д.

**Менеджмент в государственном управлении и местном самоуправлении.** Хотя государственный и муниципальный менеджмент связан с публичной властью, эти полномочия (власть) менеджер использует не всегда, иногда предпочитая другие способы воздействия (например, личный авторитет как способного, умелого, знающего человека). Это отличает менеджмент от администрирования, которое всегда имеет властный характер.

Деятельность менеджера включает формирование психических установок, создание хороших личных отношений в коллективах органов государственного и муниципального управления, в государственных и муниципальных учреждениях, в публичных территориальных коллективах в целом. Не властные приказы, а «человеческий фактор» играет важную роль в деятельности менеджера. Наиболее общая цель менеджмента — повышение организованности, упорядоченности, эффективности в деятельности коллектива.

**Внешняя среда менеджмента.** Менеджер действует в определенной среде, окружении. Учет факторов внешней среды (окружения) имеет большое значение для результативности менеджмента. Эти факторы не поддаются контролю со стороны менеджера, и самая удачная организация дела может провалиться из-за негативного воздействия неконтролируемых факторов. Среди последних различаются факторы прямого воздействия (ближайшее окружение) и факторы косвенного воздействия (отдаленное окружение).

К факторам *прямого воздействия* относится, прежде всего, правовая основа управленческой деятельности. Каждая организация, орган, должностное лицо, менеджер имеют конкретный правовой статус, определенные права и обязанности. Менеджер должен выполнять свои обязанности и не вправе выходить за пределы полномочий. Деятельность менеджера зависит от неподчиненных ему органов и лиц. Он может сократить некоторые свои программы, если «смежники» успешно работают, или, напротив, вынужден брать на себя дополнительную нагрузку, если его партнеры плохо выполняют свои функции. Это отвлекает его от основной работы, может снижать ее эффективность.

Для работы менеджера в государственном и муниципальном управлении важнейшее значение имеет общественная среда — поддержка его деятельности партиями, общественными организациями, активность населения (в том числе политическая) в поддержку менеджера, степень партиципации населения в решении общественных и государственных дел. Отрицательное отношение коллектива может заставить менеджера отказаться от намеченного мероприятия.

Политическая и правовая культура населения и соответствующего коллектива также является фактором прямого воздействия. Чтобы действия руководителя были правильно поняты в коллективе, он должен учитывать этот фактор.

Важнейший фактор прямого воздействия — это отношение к мероприятиям менеджера со стороны вышестоящего органа, должностного лица, начальника. Менеджер, оценивая меры, которые он должен предпринять, заранее просчитывает возможное отношение к ним со стороны руководства.

Факторы *косвенного воздействия* (уровень развития и состояние экономики в стране, уровень жизни населения, демографическое состояние общества, национальные отношения, роль средств массовой информации, международное окружение и др.) обычно не оказывают влияния на конкретные операции менеджера, но их тоже нужно учитывать.

*Подчиненность* или неподчиненность органа, организации, должностных лиц — ключевой вопрос в выборе форм менеджмента. Подчиненность объекта управления менеджеру дает ему возможность прямого руководства методом команд, администрирования, с неподчиненными объектами устанавливаются контакты путем координации (согласования действий), прямого сотрудничества, обмена информацией, взаимных консультаций.

По своей *управленческой структуре* организация может быть унитарной, единой, а может состоять из многих департаментов, отделов, подразделений. В унитарной организации, органе начальник (заведующий, руководитель) непосредственно направляет служебную деятельность каждого члена коллектива. Он дает конкретные задания сотруднику и проверяет исполнение. В сложной организации, состоящей из многоступенчатых подразделений, начальник (директор, заведующий) управляет ею через руководителей нижестоящих подразделений. Он может, конечно, в необходимых случаях давать прямые указания всем сотрудникам, но обычно это не принято.

Сложившаяся *управленческая и деловая культура* органа, организации, а также культура ее персонала (в том числе и общая культура сотрудников) оказывает значительное влияние на методы управления, его стиль. Члены слаженного коллектива легко контактируют друг с другом по работе, оказывая взаимную помощь. Общая культура членов коллектива позволяет менеджеру использовать гибкие средства руководства, чаще прибегать к разъяснению заданий и просьбам вместо команд. В то же время профессионально подготовленные и обладающие общей культурой члены коллектива помогают

менеджеру в постановке промежуточных задач, а иногда и конечных задач, их решении.

Важное значение для оценки возможностей управления имеют *ресурсы*, находящиеся в распоряжении менеджера. С ограниченными людскими, финансовыми, техническими ресурсами нельзя ставить глобальные задачи, как бы привлекательны они ни были. Это уронит авторитет организации, ее руководства, может повлечь взыскания со стороны вышестоящих инстанций.

Наконец, степень *оборудования* современной технологией, организация *связи* хотя и не влияет на существо менеджмента, может оказывать воздействие на стиль руководства (например указания по телефону или компьютерная информация). В то же время излишний акцент на технику может снижать значение необходимых личных контактов.

**Функции, структура и процессы менеджмента.** Вся разноплановая работа менеджера может быть связана с тремя функциями, составляющими замкнутый *цикл менеджмента*: принятие управленческого решения, его осуществление и контроль, включающий оценку последствий решения. Сказанное не означает, что эти функции обязательно выполняются в такой последовательности. Напротив, в процессе решения возникают новые задачи, а контроль (в форме учета, оценки и т.д.) может присутствовать на любой стадии.

Каждая из названных функций может быть разделена на ряд составляющих. Принятие управленческого решения (например, открывать или нет новую специальность в государственном вузе по подготовке специалистов в сфере муниципального управления) состоит из трех главных составляющих: оценка ситуации, прогнозирование и планирование. Сначала оценивается ситуация в стране, выясняются потребности в специалистах высшей квалификации по муниципальному управлению.

Затем составляется *прогноз* на будущее. Прогнозы имеют вероятностный характер, но если прогноз выполнен качественно, он становится основой для планирования.

На основе прогноза создаются общий план и конкретные *планы* подготовки специалистов с учетом более дробной специализации (например, по различным отраслям муниципального управления).

Планирование завершается принятием основного *решения* (промежуточные решения принимаются на всех этапах до этого). Решение — это выбор определенного способа действий. При этом важно выбрать оптимальный вариант. В сфере государственного и муниципального менеджмента решение оформляется актами, имеющими властное

значение и особую юридическую форму (приказ, распоряжение соответствующих органов, должностных лиц).

Принятие решения распадается на три части: отсеечение нежелательных вариантов, выбор рациональных вариантов из возможных, выбор из числа рациональных наилучшего решения, т.е. такого, которое обеспечивает наиболее эффективное достижение цели в конкретных условиях с наименьшими затратами (в том числе и управленческой энергии).

Процесс принятия решения начинается с оценки ситуации, информации о ранее принятых решениях по этому или смежным вопросам, их последствий и т.д. В результате оценки менеджер формулирует *проблему*, степень ее важности и необходимость ее выполнения.

На следующем этапе руководитель и коллектив должны установить ограничения и *критерии* для принятия окончательного решения. Здесь особенно важна беспристрастность. Критерии оценки предстоящего решения связаны с выбором *вариантов*. Здесь могут быть учтены сроки работы, наименьшие затраты, та или иная схема работы, сопутствующие проблемы, объем, возможности публикации (для научного исследования) и т.д. В результате учета всех этих факторов принимается обоснованное решение.

**Организация и процесс менеджмента.** *Осуществление решения* самый трудоемкий и напряженный этап государственного и муниципального менеджмента. Реализация решения включает несколько составляющих: организацию (осуществление организационных мероприятий), регулирование и координацию деятельности, активизацию деятельности организации, органа, их сотрудников путем убеждения, стимулирования и принуждения.

Реализация решения требует определенной организации (управленческой структуры) и организационных мероприятий. С одной стороны, организация, определенная структура уже имеется. Это тот коллектив государственного или муниципального органа, учреждения, который выполняет решение-план. Зачастую решение предполагает определенную перегруппировку сотрудников, возложение на них новых задач, а иногда создание внутри организации временных мобильных групп со своими лидерами-руководителями. С другой стороны, для выполнения решения могут быть созданы новая организация, орган, произведено организационное разделение прежних, они могут быть усилены новыми сотрудниками и т.д. В государственном и муниципальном управлении перегруппировка сотрудников и тем более создание новых организаций сопряжены с определенными трудностями. Для этого нужно изменять штатное расписание, структуру организа-

ций, что требует обычно согласования с вышестоящим руководством. Все же некоторые подвижки менеджер-администратор может сделать самостоятельно.

Методы построения организационных структур государственного и муниципального управления неодинаковы. Возможно разделение по функциям (например, ведомственные органы государственного контроля), по этапам управления (органы, принимающие решения, и другие органы, осуществляющие их), в зависимости от характера объектов управления, т.е. по отраслевому признаку (сектор в государственном научно-исследовательском институте отличается от кафедры вуза), по территориальному признаку (в зависимости от места расположения), от круга задач (центральные и местные), по уровню централизации (централизованные, относительно централизованные и децентрализованные) и др. Нередко одна и та же организация соединяет несколько признаков. Построение организации, органа, естественно, во многом определяет методы менеджмента.

Организационные структуры должны совершенствоваться для повышения эффективности своей деятельности. Однако перестройка государственных и муниципальных учреждений не должна подрывать стабильность управления, она призвана повышать активность деятельности организации.

Для совершенствования структур управления и для контроля за эффективностью произведенных перемен следует использовать различные методы. К их числу относятся:

- экспертный метод (оценки и заключения специалистов);
- метод сравнений и аналогий (в том числе с государственными и муниципальными органами аналогичного профиля в зарубежных странах, а также с негосударственными и немunicipальными учреждениями, если они, выполняя аналогичные задачи, действуют более эффективно);
- метод организационного моделирования (его чаще приходится применять в мысленной форме, ибо нельзя бесконечно ломать и строить управленческие структуры, а некоторые из них, например параллельный местный представительный орган или районный суд, вообще нельзя создать в качестве новой действующей модели).

Важно также учитывать, что наряду с внешней, формальной, относительно статичной структурой в организации всегда существует неформальная структура, связанная с личными отношениями работников, с их симпатиями и антипатиями. Она тоже может влиять на свободу выбора приемов менеджмента. Руководитель, организуя работу, должен учитывать и это.

Организация не только статичная структура (относительно статичная, поскольку изменения в ней происходят постоянно, если не в персональном составе, то в перераспределении ролей, конкретных задач), но и отношения и процесс в ней. Это предполагает определение рациональной формы разделения труда (руководитель определяет задания сотрудникам), регламентацию функций, работ, порядок их выполнения (обычно это предусмотрено в должностных инструкциях, приказах, устанавливающих, например, какую область работы курирует тот или иной заместитель директора, за деятельность каких подразделений он отвечает, какие обязанности возложены, скажем, на группу информации, управление персоналом, отдел здравоохранения и т.д.).

Важнейшая часть процесса менеджмента - *коммуникации*. Они представляют собой межличностное и организационное общение (служащих разных рангов, вышестоящих и нижестоящих органов и организаций, общение с негосударственными организациями). Цель общения состоит в передаче информации, распоряжений, указаний, отчетов и докладов нижестоящих органов. Это может быть сделано на совещании, по телефону, путем рассылки письменных инструкций и представления письменных отчетов, лично. Коммуникации осуществляются путем прямой и обратной связи. Менеджмент эффективен только тогда, когда присутствуют оба эти компонента.

При коммуникациях возможны помехи. Так, руководитель контролируемого объекта не подписывает акт проверки по каким-то причинам, хотя и не отказывается сделать это. В результате задерживаются соответствующие указания об исправлении недочетов. В процессе менеджмента возможны также искажения (например, даны неверные указания, сознательно искажены данные, с тем чтобы преувеличить результаты своей работы), они возможны по причине информационных перегрузок, когда из-за малозначительных сведений невозможно составить общее впечатление, множества ступеней, которые проходят информация, прежде чем она поступает к руководителю, и на каждой ступени происходит сортировка информации и т.д.

Серьезной проблемой управленческого процесса является *правильность восприятия информации*, отчетов, приказов, распоряжений. Одно и то же сообщение, указание, слово может иметь разный смысл для разных органов, государственных и муниципальных служащих, граждан. Неправильное восприятие возможно и при инвербальных коммуникациях (жестом, мимикой), когда, например, начальник добродушно улыбается, объявляя подчиненному выговор.

Для преодоления преград в процессе коммуникаций при менеджменте обычно рекомендуется соблюдать пять условий:

1) ясность и однозначность сообщений (указаний, докладных записок и т.д.). Не следует стремиться в одном предложении документа выразить слишком много мыслей;

2) полнота. Упрощение информации, ее частичное представление может исказить события и картину управленческих действий;

3) краткость. Длинные и бессвязные докладные записки, приказы, послания только вредят делу, запутывают его и затрудняют принятие решения;

4) конкретность. По абстрактным сообщениям и отчетам («усилили», «приняли меры», «мобилизовали все силы» и т.д.) трудно представить действительную картину состояния дел;

5) объективность. Сообщение бесполезно и даже вредно, если оно неверно.

**Учет, контроль, анализ.** Контрольно-аналитическая функция менеджмента предполагает учет, контроль и анализ. Они возможны, а часто необходимы на каждом этапе менеджмента и реализуются в разной последовательности.

Какой-либо *учет*, хотя бы без документального оформления, руководитель ведет всегда. Он держит в памяти задания, поручаемые государственным служащим, и учитывает их, стремясь распределять их равномерно. Формализованный учет (хотя бы в виде записей) ведется во всех органах, он необходим в частности при подготовке отчетов о работе за год и т.д.

Более сложные формы учета связаны с созданием картотек (примером является каталог библиотеки), специальные формы учета существуют для персонала (карточка государственного служащего, личное дело, трудовая книжка, куда записываются продвижения по службе, поощрения). Среди технических средств наиболее надежным и эффективным является компьютер. Он позволяет быстро отыскать любые занесенные в файл сведения.

В отношении явлений, которые функционально подконтрольны соответствующему государственному, муниципальному органу, должностному лицу, ведется текущий, оперативный учет. Все государственные органы собирают и обобщают статистические данные. Милиция ведет учет разного рода правонарушений, органы охраны природы подсчитывают число животных на определенной территории, органы, ведающие землеустройством, учитывают число сделок с землей в определенном районе и т.д. Эти данные собираются десятки лет. Обработка учетных данных позволяет установить, во-первых, состояние тех или иных явлений, а во-вторых, тенденции их развития. Выявив те

или иные тенденции, можно принять соответствующие управленческие меры (например, разрешить или запретить охотникам отстрел зверей в определенных регионах).

Разносторонний характер и множество форм присущи *надзору* и *контролю*. Эти два функциональных института близки между собой, но в них есть различия. Надзор предполагает установление фактов (акты проверок и др.) и сообщение компетентным органам для принятия мер. Сам надзирающий орган обязывающие управленческие меры не принимает. Контроль связан с принятием решения по существу. Он может иметь своим следствием признание какого-либо правового акта недействительным, а то и наложение штрафа (иного взыскания) на лицо, допустившее крупные недостатки в работе. В государственном и муниципальном управлении контроль направлен прежде всего на соблюдение законности и дисциплины. Это контроль по подчиненности. Каждый руководитель обязан с этой точки зрения осуществлять контроль за деятельностью подчиненных, на него возложен *внутренний контроль*. Он повседневно проверяет явку на работу, соблюдение трудового режима, осуществляет промежуточный контроль выполнения задания, заслушивая информацию подчиненных, их отчеты и доклады. Руководитель может проверить выполнение задания с выездом на место, в беседе с руководителями и работниками того объекта, деятельность которого он поручил проверить государственному служащему. Контроль может осуществляться путем проведения совещаний и обсуждения на них решаемой проблемы.

В сфере государственного и муниципального управления осуществляется также *внешний надзор и контроль*: со стороны вышестоящих органов, со стороны специализированных органов государственного и муниципального контроля (федеральным законом с 1 января 2006 г. в муниципальных образованиях предусмотрено создание специального контрольного комитета). Парламент, например, может создать следственную комиссию для расследования деятельности определенного органа или учреждения. Его счетная палата проверяет исполнение государственного бюджета в отдельных учреждениях. Действуют органы конституционного контроля (Конституционный Суд РФ, конституционные и уставные суды). Почти в каждом министерстве и ведомстве в России есть служба, департамент, иное подразделение, осуществляющее от имени ведомства надзорные полномочия в отношении подчиненных и неподчиненных структур по профилю своей деятельности (например, Федеральная служба по надзору в сфере образования и

науки в Министерстве образования и науки РФ, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта в Министерстве транспорта РФ)¹.

По результатам внутреннего и внешнего надзора и контроля делаются соответствующие выводы, позитивные и негативные. Нередко такие выводы делаются в отношении конкретных руководителей и государственных служащих (поощрение за добросовестный труд, высканение за плохую работу и др.).

Учет, надзор, контроль — предпосылка для *аналитических выводов* о состоянии дела, о деятельности конкретных служащих. Такой анализ должен быть всесторонним и глубоким. Нельзя делать умозаключения на основе какого-то одного факта, ибо почти всегда факту может быть противопоставлен контрфакт. Необходимо учитывать совокупность фактов и внешних обстоятельств, например внешние помехи, которые воспрепятствовали точному выполнению задания и которые было невозможно преодолеть.

Результатом анализа является определенное умозаключение, в соответствии с которым принимается управленческое (основное или промежуточное) решение. Оно порождает новый цикл управленческого процесса.

**Лидерство руководителя и стиль руководства.** Важный компонент руководства — лидерство, т.е. способность влиять на людей, побуждать их действовать для выполнения цели. Должность руководителя не означает автоматическое лидерство. Задача руководителя — стать не формальным, а подлинным лидером. Наиболее удачное сочетание: руководитель одновременно и лидер, и хороший управляющий.

К руководителю предъявляется ряд профессиональных требований. В их числе:

- 1) концептуальность (он должен хорошо знать деятельность своего подразделения в целом, обладать навыками стратегического планирования);
- 2) полная осведомленность (он должен знать возможности своего подразделения, вышестоящих и нижестоящих органов, смежных организаций, а также уровень профессионализма и деловые качества своих сотрудников);
- 3) аналитичность (способность диагностировать проблему и применять различные методы анализа для ее решения);
- 4) настойчивость и методичность в достижении цели;

В отношении государственного и муниципального управления осуществляется также общественный контроль со стороны населения, общественных объединений, граждан. Он имеет другие формы и не входит в понятие менеджмента.

- 5) итеративность (способность быстро реагировать на события);
- 6) умение понятно изложить и передать свои идеи;
- 7) коммуникабельность (умение правильно строить отношения внутри организации и за ее пределами);
- 8) определенный уровень знаний не только по своей профессии, но и по смежным вопросам.

Вместе с тем существуют определенные ограничения для занятия должности руководителя. Это:

- 1) неспособность определять цели;
- 2) недостатки личного развития (в частности, неспособность к обучению);
- 3) неспособность принимать решения;
- 4) неумение владеть собой;
- 5) неумение формировать коллектив;
- 6) неумение влиять на людей и вовлекать их в работу;
- 7) неумение прислушиваться к мнению коллег и подчиненных и др.

Руководитель-лидер использует разные *стили управления*. Стиль — это совокупность конкретных способов взаимодействия руководителя и подчиненных. Эти способы зависят от характера организации (в отделении милиции стиль руководства иной, чем в научно-исследовательском институте), уровня культуры, сложившейся ситуации, приводящих факторов.

Наиболее распространенным в государственном и муниципальном менеджменте считается *авторитарный* стиль. Он малокоммуникабелен и характеризуется приказной, распорядительной формой общения с подчиненными, как правило, без разъяснений деталей дела.

*Демократический* стиль чаще присущ менеджерам в децентрализованных организациях, в государственных и муниципальных учреждениях. Такой руководитель, прежде чем отдать распоряжение, советуется с подчиненными, принимает во внимание их рекомендации. Демократический стиль тоже имеет две разновидности: консультативно-демократический и метод группового участия. В первом случае руководитель ограничивается консультациями с подчиненными, хотя и не всегда принимает во внимание их мнение, даже если в нем есть «рациональное зерно». Так поступает иногда руководитель кафедры государственного вуза при распределении учебных поручений среди членов кафедры. Метод группового участия предполагает привлечение подчиненных к определению цели подразделения, к совместной работе и контролю. Он применяется руководителями, например, при выборе темы коллективной монографии в секторе государственного научно-исследовательского института.

**Управление конфликтными ситуациями.** Конфликт — столкновение противоположных интересов, целей, тенденций, позиций. Он может иметь двусторонний характер (например, начальник и подчиненный, группа подчиненных, выступающих против другой группы) и более сложный, многосторонний (множество участников, каждый из которых выступает с собственными требованиями).

Причины конфликтов многообразны. Они могут иметь объективный и субъективный характер. Объективные причины связаны с распределением ресурсов (они всегда недостаточны, по крайней мере по представлениям данной организации, ее членов и руководства), с необходимостью выполнять задания совместно или взаимозависимые задания (неизбежны различия в подходах, хотя бы частного характера), с различиями в целях, которые ставят перед собой государственные и муниципальные служащие, их группы, подразделения в организации. К конфликту могут привести **различия** в представлениях о ценностях (например, персонал научно-исследовательского подразделения ценит свободу и независимость, возможность творческого поиска, и если руководитель будет излишне придирчив к дисциплине и срокам выполнения работы, когда автор считает, что он еще не пришел к окончательным выводам, конфликт может оказаться неизбежным). Конфликты нередко связаны с личностными качествами руководителя и подчиненных.

В центре конфликта обычно находится руководитель, государственный, муниципальный менеджер, администратор. Он не должен оставлять конфликт без внимания, делать вид, что ничего не происходит. Его задача — увидеть назревающий конфликт, вовремя вскрыть его (фактор времени может стать решающим) и разрешить всеми доступными средствами. Тактичное поведение, соответствующий стиль руководства может предотвратить конфликт, заглушить его, не дав разгореться.

Существует множество классификаций конфликтов. Главное различие заключается между *функциональными* и *дисфункциональными* конфликтами. Не всякий конфликт — негативное явление. Если он способствует решению служебной задачи, делает процесс принятия решений группой более эффективным, обеспечивает самореализацию личности государственного, муниципального служащего, способствует раскрытию его способностей и потенциала, — такой конфликт является функциональным (конструктивным). Он дисфункционален (деструктивный конфликт), если в его основе лежит стремление добиться своекорыстных интересов, одержать победу любой ценой, а не желание решить возникшую проблему. **Такой** конфликт имеет разруши-

тельный характер, вызывает ухудшение морально-психологической ситуации в коллективе, ведет к срыву заданий, отрицательно сказывается на личных контактах между членами коллектива, порождает враждебность, текучесть кадров и т.д.

Предвестником конфликта является *стресс* (напряжение) в коллективе или у отдельного его члена. Причинами стресса работника могут быть личные неприятности (смерть близких людей, развод, бессонница, употребление алкоголя и др.), неприятности организационного характера (неопределенность служебного положения, плохие условия работы, неверное отношение начальника, изменения в руководстве организацией и др.). Стресс в коллективе может быть связан с реорганизацией, назначением нового, нежелательного для коллектива начальника и т.д. Определенное напряжение в работе допустимо и даже может быть полезно для активизации деятельности коллектива, например, при выполнении срочных заданий. Чрезмерный и постоянный стресс снижает эффективность управленческой деятельности организации, и руководитель должен принимать меры, чтобы исключить такие состояния. Чрезмерный стресс — прямая дорога к конфликту.

Конфликт состоит из нескольких этапов и развивается как процесс. На первом этапе складывается *конфликтная ситуация* (намечились противоречия, но открытого столкновения еще нет). Предпосылкой конфликта может стать интрига, распространение слухов, каких-то порочащих сведений и т.д. Если конфликт возник, то в нем участвуют разные стороны, это могут быть оппоненты (лица с разными подходами к решению задачи), подстрекатели, организаторы, пособники, непосредственно в конфликте не участвующие. Задача администратора, менеджера ... локализовать назревающий конфликт (если его не удается заглушить или ликвидировать).

Второй этап конфликта - *инцидент*. На этой фазе противостояние становится открытым. Руководителю следует стремиться предвидеть возможность инцидента и не дать конфликту развиваться. Иногда, напротив, тлеющая предконфликтная ситуация тягостна, и инцидент может повести к конфликту, который разрядит обстановку.

Третья фаза - *открытое противоборство*. Оно может привести к словесной агрессии (выдвижение обвинений, оскорбления и др.), травле отдельных государственных или муниципальных служащих, саботажу (сознательным действиям, причиняющим ущерб управлению и другим сотрудникам организации), бойкоту (уклонению от служебных обязанностей), к расколу организации на враждующие группы, к массовым стихийным или организованным беспорядкам. Обязанность руководителя — принять все меры к восстановлению служебных отношений в организации и ее действенности, не позволять личным

отношениям влиять на качество выполнения служебных обязанностей.

Руководитель должен уметь не только устранять нежелательные конфликты, но и управлять ими, а также использовать конфликт в интересах улучшения работы государственных, муниципальных организаций и их сотрудников. Прежде всего можно прибегнуть к стратегии *ухода* от конфликта. При этом успех достижим, если стороны поняли, что для противостояния нет оснований и его продолжение бессмысленно. Однако если причины конфликта сохраняются, уход от конфликта ничего не дает. Напротив, замедление с разрешением конфликта может привести к тому, что он примет разрушительный характер.

Возможен путь *приспособления* к конфликтной ситуации, путь частичных уступок с какой-либо стороны. Таким способом невозможно решить проблему окончательно. Этот путь, как правило, не ведет к ликвидации конфликта, а улучшение ситуации имеет лишь внешний и временный характер.

Суть стратегии *окончательного разрешения* конфликта (идеальный вариант) состоит в совместном поиске и устранении причин, породивших конфликтную ситуацию, в добровольном сотрудничестве сторон в прекращении противоборства. Такая стратегия выгодна и руководителю (она снимает напряженность в коллективе), и участникам конфликта, и всем не участвующим в конфликте служащим. Руководителю важно помнить, что конфликты, как правило, не «саморазрешаются». Надежды на это напрасны, уходит лишь время, осложняются отношения в организации. Поэтому необходимо принять все организационные и иные меры для разрешения конфликта (если его не удалось локализовать, а затем заглушить и ликвидировать), то такие меры должны быть приняты в рамках закона, моральных установок.

Методы, используемые руководителем для разрешения конфликта, обычно подразделяются на структурные и межличностные. *Структурные* методы связаны с использованием изменений в структуре организации, перераспределением полномочий, переводом служащих на другие должности, улучшением материальных и иных условий работы организации и ее сотрудников.

*Межличностные методы* разрешения конфликта связаны с воздействием менеджера на поведение отдельных людей и их неформальных групп внутри подразделения. Для преодоления межличностного конфликта могут использоваться различные способы убеждения и принуждения. Руководитель может ограничиться беседой с конфликтующими служащими, может применить меры поощрения к служащему, которого в чем-то ущемили (например повысить в должности, назначить премию, повысить в пределах тарифной сетки должностной оклад и т.д.).

К числу мер принуждения относятся замечание, выговор и другие меры, вплоть до увольнения в соответствии с законом служащего, который постоянно провоцирует дисфункциональные конфликты в коллективе, мешая организации выполнять ее управленческие обязанности. Основания для увольнения должны соответствовать закону.

## § 6. Нормативная основа государственного и муниципального управления

Виды регулятивных норм. Государственное и муниципальное управление (и в форме администрирования, и в форме менеджмента) осуществляется на основе определенных правил, норм и в соответствии с ними. В обществе существует много разных правил, которые используются в управленческой деятельности. Значительную роль играют нормы *морали*, особенно на том уровне, где управленческая деятельность смыкается с публичной политикой (например, нарушение моральных заповедей или невыполнение обещаний, данных главой государства, правительством, депутатами, неэтичное публичное поведение высших должностных лиц государства оказывает прямое влияние на отношение граждан к государственной власти, к выполнению ее требований). Доверие и объективная информация, соблюдение требований морали, порядочности, честности со стороны руководителей и подчиненных необходимы на всех ступенях государственной и муниципальной службы, а также между управляющими и управляемыми.

В государственном управлении используются *обычаи* (например, на должность председателя нижней палаты парламента обычно выбирается представитель крупнейшей фракции в палате, а его заместителями — представители других наиболее многочисленных фракций), действуют иногда многовековые *традиции* (особое значение они имеют, например, в британском парламенте). При комплектовании государственного аппарата, назначении на должности в некоторых странах Востока ведущие государственные посты распределяются с учетом места рождения, рода, племени, религиозной принадлежности. Огромную роль в управлении играют устанавливаемые государством *стандарты, технические правила* (порядок обращения служащих с документами, учет их обращения, пользование информационной базой и др.). В деятельности различных органов, учреждений складываются *организационные нормы и обыкновения*. Они используются, например, при отчетах выборных (а иногда и иных) должностных лиц перед гражданами (выбор времени, места для отчета, порядок проведения собрания и т.д.).

Хотя неправовые нормы создаются не государством и не органами муниципальных образований, это вовсе не значит, что они безразлично к ним. Государство, органы местного самоуправления поддерживают неправовые нормы, отвечающие их интересам, пропагандистскими и воспитательными мерами, противодействуют другим, прямо запрещают третьи, если они не соответствуют интересам общества и противоречат закону (например, нормы поведения, складывающиеся в некоторых религиозных сектах).

**Правовое государственное и муниципальное управление.** Основным нормативным регулятором государственного и муниципального управления является право. В конечном счете многие другие нормы восходят к праву, например, стандарты утверждаются правовыми актами, а некоторые нормы морали или обычаев с течением времени становятся правовыми. *Право* — это система государственных или санкционированных (утвержденных) государством норм (обязательных правил поведения), выражающих, с одной стороны, общие интересы всего данного политического сообщества, а с другой — волю доминирующего в государстве определенного социального слоя (в демократическом государстве — большинства населения), исходящих из принципов общечеловеческих ценностей и обеспечиваемых государственным принуждением. В данном определении — несколько его составляющих.

Первый элемент права — это *правовая норма*. Право представляется наблюдателю как огромное число самых различных правил, которые установлены или санкционированы органами государства. Правовые нормы содержатся также в нормативных правовых актах субъектов федераций, в актах муниципальных образований, но в конечном счете они издаются на основе конституции и законов государства. Правовые акты имеют письменную форму, могут быть выражены иным формализованным способом. Устные нормы содержатся лишь в обычном праве. Важнейший правовой акт — конституция государства. Далее в иерархии нормативных правовых актов следуют законы. Управление в России регулируется большим объемом законов. Важнейшие среди них федеральные конституционные законы (например, о Конституционном Суде РФ, о чрезвычайном положении, о Правительстве РФ), федеральные законы о Правительстве РФ, о государственной службе РФ, определяющие положение и деятельность многих других органов (судов, прокуратуры, центрального банка и др.), федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления в РФ и др. В субъектах РФ действуют свои конституции (уставы) и законы, определяющие деятельность их органов, государственной службы субъек-

та РФ, законы о местном самоуправлении в данном субъекте РФ, о муниципальной службе. Следующее место в иерархии регулирования государственного и муниципального управления занимают указы Президента РФ (в частности, о системе государственной службы), постановления Правительства РФ, Особое место принадлежит постановлениям органов конституционного контроля (конституционных судов, конституционных советов и др.), публично-правовым договорам (например Федеративный договор России с ее субъектами 1992 г.). В некоторых странах (в основном странах англосаксонского права) правовые нормы содержатся в судебных прецедентах (решения высших судов, которым должны следовать нижестоящие суды, рассматривая аналогичные дела), в религиозных источниках (в мусульманских странах — в Коране), в международно-правовых актах, ратифицированных (утвержденных, воспринятых) данным государством, например, Международные пакты о правах человека 1966 г. В единичных странах в качестве источника права при решении дел в суде используется правовая доктрина (выводы выдающихся ученых-юристов). Локальными (местными) источниками права могут быть различные акты субъектов федерации, политических и иных автономий, акты органов местного самоуправления (в том числе их основополагающие акты — уставы). В отличие от норм морали правовые нормы обязательны, их следует соблюдать, ими должно руководствоваться под угрозой неблагоприятных последствий для нарушителя со стороны государства. Поскольку право в своей совокупности регулирует общественные, а не сугубо личные отношения людей, оно имеет социальный характер. Все правовые акты в какой-то мере составляют часть организующей, упорядочивающей деятельности государства (соответственно — субъектов РФ и органов местного самоуправления). Разнообразные правила нормативных правовых актов относятся к самым разным сферам жизни общества (гражданское, административное, уголовное и т.д. право). К собственно управленческой деятельности относятся далеко не все правовые нормы. Подавляющее большинство норм гражданского или трудового кодексов, кодекса о браке и семье не регулируют порядок осуществления государственной власти, управленческую деятельность органов государства или государственных служащих, они посвящены другим вопросам.

Норма права в своей полной форме включает три составные части: гипотезу, диспозицию и санкцию. Гипотеза устанавливает условия применения нормы, диспозиция определяет характер действия или бездействия, санкция — ответственность (наказание, иной ущерб) за нарушение нормы.

Второй элемент, составляющий определение права, — его *системный* характер. Право должно составлять непротиворечивое единство норм, институтов, отраслей, охватывающих системным регулированием жизнь общества, публичных территориальных коллективов, тех общественных отношений, которые могут и должны регулироваться правовыми (а не иными) нормами. Противоречия норм ведут к хаосу.

Третий элемент — *волевой* характер права. Это связано с тем, что в праве выражается определенная воля и с тем, что оно направляет поведение людей, их различных коллективов, регулирует деятельность органов государства (в конечном счете — тоже людей, государственных служащих). Право формировалось постепенно, вырастая из доправовых социальных норм, обычаев. Они выражали волю всего неполитического сообщества людей данного племени, территории. По мере выделения «элиты» и формирования в обществе социальной асимметрии многие социальные нормы сохранили свой «общечеловеческий» характер (например, нормы о защите жизни и здоровья людей, правила договора займа, разумного использования земли и т.д.), но некоторые из них трансформировались под влиянием доминирующего социального слоя (в том числе и «среднего класса») или создавались под его влиянием как защищающие прежде всего его интересы (в прошлом — нормы о рабовладении, о зависимых от помещиков крестьянах, позже — о запрещении профсоюзов и забастовок, что впоследствии было отменено, и т.д.). В определении права включены оба аспекта волевого содержания права (общечеловеческий и конкретно-социальный).

Право и сейчас, как и в условиях родового строя, может возникнуть «снизу», вырастая из потребностей общества урегулировать те или иные отношения (так появились нормы атомного, информационного, космического права и т.д.). Как уже говорилось, некоторые обычаи или моральные нормы могут превращаться в правовые, но происходит это в результате деятельности государства. Юридически правовые нормы обычно создаются публичной властью (государством, а в локальных масштабах — государственным образованием, муниципальными органами). Они могут и непосредственно создаваться волеизъявлением народа (референдум), но, по общему правилу, право, вырастая из потребностей жизни, юридически формулируется государством, оно создает или санкционирует нормы, призванные регулировать, направлять поведение людей в нужном ему направлении. Государство выражает в праве государственную волю с учетом интересов различных социально-политических сил. Государственная воля воздействует и на локальные правовые акты (субъектов федера-

ций, муниципальных образований), определяя принципы и пределы их собственного регулирования.

Четвертым элементом в определении права (если оно не оформляет государственный производ) являются *общечеловеческие ценности* (постулаты добра, справедливости, демократии, общего блага и др.). В современных условиях право, чтобы быть правом, должно им соответствовать, они имеют огромное ориентирующее значение и в государственном управлении. Введенный в определение права элемент соответствия его общечеловеческим ценностям имеет принципиальное значение для определения характера правовой системы в той или иной стране. Право неодинаково, а то и принципиально различно в демократических и тоталитарных государствах.

Наконец, право отличается от других социальных норм, действующих в обществе (морали, обычаев, традиций и др.), тем, что его выполнение (в том числе выполнение норм, установленных субъектами федерации или органами местного самоуправления) в конечном счете обеспечивается *государственным принуждением*. Разумеется, принуждение не всегда необходимо. Напротив, огромное большинство правовых норм выполняется людьми сознательно и добровольно. Добропорядочные граждане не крадут вещи друг у друга, платят налоги, установленные законом, соблюдают правила дорожного движения, материально поддерживают престарелых родителей и т.д., иногда даже не зная, что во многих случаях их действия регулируются правом (например, сдавая пальто в гардероб и получая номерок, человек обычно не думает, что он заключает правовую сделку договор хранения).

При нарушении правовых норм устанавливается *юридическая ответственность*. Она не ограничивается моральным осуждением со стороны общества, окружения человека, как это бывает в случае нарушения норм морали (например, если человек лжет о своих подвигах или сорит в общественных местах), а предполагает государственные санкции. Санкции могут быть уголовно-правовыми (например, тюремное заключение должностного лица по судебному приговору за государственную измену), гражданско-правовыми (возмещение вреда, причиненного незаконными распоряжениями начальника милиции), административно-правовыми (наложение штрафа на руководителя учреждения противопожарной инспекцией за невыполнение ее неоднократных требований), дисциплинарно-правовыми (выговор, объявленный в приказе министра начальнику департамента за упущения по службе).

Правовые нормы объективно, по своему содержанию, и субъективно (в результате классификаторской деятельности и исследователей)

группируются по *институтам права*. Институт — система норм, регулирующих какое-либо однородное общественное отношение в пределах данной отрасли права (гражданского, трудового, уголовного и др.). В гражданском праве это, например, институт залога имущества (для получения, скажем, кредита под залог), в административном — институт государственной службы, в конституционном — институт гражданства, в трудовом — институт трудового договора и т.д.

Однородные институты в совокупности образуют ту или иную *отрасль* права. В настоящее время происходит формирование новых отраслей права. Наряду с традиционными отраслями — гражданским, уголовным, уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным и т.д. правом — выделяются экологическое, банковское, предпринимательское право и другие отрасли. Многие из них создаются на основе синтеза норм и институтов нескольких прежних отраслей, другие — отпочковываются от них. В крупных отраслях права выделяют *подотрасли* (например, парламентское или избирательное право в конституционном праве).

## Глава 4

### ГОСУДАРСТВО КАК УПРАВЛЯЮЩАЯ СИСТЕМА

#### § 1. Государство, государственное образование, территориальная автономия и административно-территориальное деление

**Возникновение** государства. Государства (государственно-организованные общества), существующие в современном мире, отличаются друг от друга по размерам (Россия почти в миллион раз больше Республики Науру, расположенной на островке площадью 20 кв. км), по численности населения (Китай по численности населения более чем в 20 раз превосходит Великобританию и в 30 тыс. раз - небольшое островное государство Кирибати в Океании). Государства неодинаковы по экономическому потенциалу (отдельные страны Тропической Африки фактически не имеют промышленности), по социальной природе (в некоторых странах мусульманского фундаментализма - Саудовской Аравии, Омане и других сохранились полуфеодально-теократические монархии, США -- капиталистическое государство, а Куба - социалистическое). Имеется много других различий, но все государства, хотя и неодинаковыми способами, выполняют регулятивную, управленческую роль в обществе.

Сущность государства как особого явления нельзя уяснить, не рассмотрев вопрос о его возникновении. Различают государства первоначального и производного возникновения. *Первоначальное* - это постепенное, на протяжении десятков, а то и сотен тысячелетий<sup>1</sup> вызревание в человеческом сообществе особой структуры, составляющей неотъемлемую часть общества и в то же время отчуждающегося от него, приобретающей власть над обществом. При этом у разных народов складывались неодинаковые предгосударственные формы, возникали переходные структуры, завершавшиеся или не завершившиеся (как во многих районах Африки и Океании) образованием государства.

Существует множество доктрин, объясняющих возникновение государства. В Средние века господствовали взгляды о богоустановлен-

<sup>1</sup> В ходе новейших археологических исследований в Африке найдены останки человекообразного существа, жившего около 7 млн лет назад.

ности государства. Оно рассматривалось как явление, дарованное людям «свыше». В Новое время, когда общество стало освобождаться от религиозных оков, появились *личностные*, индивидуалистические концепции возникновения государства. Некоторые из их приверженцев исходили из постулата о том, что человек по своей природе — существо злое, в обществе идет «война всех против всех», и, чтобы ограничить ее проявления, необходимо государство (Т. Гоббс). Иные считали, что, напротив, человек добр и люди заключают для общей пользы между собой общественный договор, который мыслился как фактическое состояние, а не юридический документ (Ж.Ж. Руссо). Позже появились *коллективистские* трактовки возникновения государства, связывающие этот процесс, в частности, с насилием одних групп общества над другими (внутреннее насилие — Л. Гумплович) или с необходимостью управления покоренными племенами (внешнее насилие — Ф. Оппенгеймер). Марксистская *классовая* теория связывала появление государства не с насилием, а с естественными процессами возникновения семьи, частной собственности, расколом на этой основе общества на классы и созданием экономически господствующим классом государства, ставшего с точки зрения марксизма-ленинизма органом насилия этого класса.

В настоящее время в западной литературе широко используется в разных вариантах *олигархическая* теория первоначального возникновения государства (от греч. oligos - немногий, arche — власть; олигархия - власть немногих). Согласно ей, в любом человеческом коллективе (племени, сообществе) складывается определенная иерархия (ранжировка) людей и их групп, возникающая в силу естественного неравенства людей, их неодинаковой физической силы, способностей и т.д. Выделяется элита, верхушка сообщества, которая становится во главе его. В связи с процессами разделения труда, в том числе необходимостью выделения функции управления, элита присваивает власть, становится олигархией, в результате чего возникает государство.

Первоначальное возникновение государства с позиций олигархической теории сводится к трем способам: военному (выделение элиты связано с войной и захватом добычи, как было у франков или монголов); аристократическому (аристократия — власть лучших, знатных, как это было в Древнем Риме); плутократическому (плутократия — власть богатства). Последний способ связан с выделением богатых людей, умело использовавших дары моря (реже — другие дары природы), и формировавшихся вокруг них группировок (это было характерно в основном для приморских и островных районов Востока).

В отечественной науке доминирует *многофакторный* подход к первоначальному возникновению государства. Данный процесс рассматривается как обусловленный различными причинами, в том числе необходимостью выполнения «общих дел», разделением труда и выделением управленческого труда (сначала на базе обособления от общества племенных вождей), возникновением частной собственности и классов, а также стремлением защитить территорию своего жизнеобеспечения от других племен, демографическими (в том числе в связи с переходом от кочевого к оседлому образу жизни), психологическими (страх перед враждебностью других людей, родов или племен), антропологическими (совместная жизнь, социальность — основополагающее для человека качество) и другими факторами. При этом в многофакторном подходе следует выделять основные и второстепенные, производные, факторы, видеть доминанту явления. Основными факторами считаются: сущность человека как социального существа и связанная с этим необходимость руководства коллективом, управления им; выполнение «общих дел»; социальная асимметрия и связанная с этим необходимость в особом институте легитимного (законного, оправданного в представлениях людей) принуждения.

Иные процессы присущи *производному* возникновению государства. Нередко оно возникает в результате революции, которая коренным образом изменяет сущность и форму уже существующего государства, означает принципиальный разрыв с прежней государственностью, создает новое государство (например во Франции в 1789 г., в России в 1917 г., в Китае в 1949 г.). Новое государство возникает также в результате организационных изменений: объединения нескольких государств в федерацию (создание СССР в 1922 г., Танзании путем объединения Танганьики и Занзибара в 1964 г.), при разделении государства (разделение Чехо-Словакии с января 1993 г. на Чешскую и Словацкую республики), при сепарации мирным или вооруженным путем части территории из состава государства и провозглашения на ней самостоятельного государства (мирный выход Сингапура из Малайзии, вооруженная сепарация Бенгалии из Пакистана в 70-х гг., Эритреи из Эфиопии в 90-х гг. XX в., Восточного Тимора из Индонезии в 2000-х гг.).

Особый способ - создание новых государств на месте прежних колоний (после Второй мировой войны, особенно в 60—80-х гг., таким путем возникло более 100 новых государств), что осуществлялось по-разному. В ряде случаев народы колоний вели вооруженную национально-освободительную борьбу за независимость (Ангола, Вьетнам и др.), но иногда метрополии предоставляли независимость на основе референдума (голосования избирателей колонии), переговоров и со-

глашений с лидерами колоний («круглые столы»), В некоторых странах имело место и то, и другое (например, Гвинея-Бисау, Зимбабве).

**Понятие государства.** В истории общественной мысли предпринято немало попыток сформулировать понятие государства, выделить его из других общественных явлений, указать его наиболее характерные черты. Многие из предложенных концепций (например, органические теории, которые пытались объяснить природу государства по аналогии с человеческим организмом, анималистические (от лат. *animal* — животное) идеи, сторонники которых сравнивали государство с колониями пчел, муравьев) почти целиком относятся к прошлому и не оказывают влияния на современную науку, другие, хотя и были сформулированы столетия, а то и тысячелетия тому назад, продолжают использоваться и сегодня.

В современном государствоведении можно выделить пять основных подходов к понятию государства: теологический, классический (арифметический), юридический, социологический и новейший — информационно-кибернетический.

*Теологический* подход безраздельно господствовал в средние века; он используется в католических университетах Европы, Латинской Америки, но шире всего ныне он представлен во взглядах сторонников исламского фундаментализма. Они полагают, что государство создано Аллахом через его посланника — пророка Мухаммеда. С этой точки зрения государство должно строиться и действовать по типу халифата, оно — эманация (воплощение) воли Аллаха.

Сторонники *классического* подхода рассматривают государство как соединение трех элементов: власти, территории и населения. Этот подход характерен для западных политологов, занимающихся вопросами международного права. Однако он скорее указывает на условия существования государства (оно невозможно без населения и вне территории, хотя бы «подвижной», как в государстве кочевников). Что же касается власти, то она существует не только в государстве — есть родительская, корпоративная и т.д. власть, власть территориального коллектива (местное самоуправление в муниципальном образовании).

*Юридический* подход к понятию государства господствовал в науке до Первой мировой войны (1914–1918), хотя есть приверженцы такого подхода и сейчас, в частности, во французской юридической литературе (М. Тропе, Д. Бешайон). Его сторонники рассматривают государство прежде всего как систему правоотношений, специфическое нормативное единство (правда, многие из них не отрицали значение социологических трактовок государства, но, будучи юристами, отказывались заниматься этим). Они правы в том, что государство может вы-

ступать (и выступает) как юридическое лицо', но такой подход не раскрывает его особых качеств как управляющей системы.

Наиболее широкое распространение получил *социологический* (с политологическим акцентом) подход к понятию государства. В нем, как и по вопросу о возникновении государства, существует марксистское и множество немарксистских направлений, школ. С точки зрения марксизма-ленинизма государство есть орган диктатуры определенного класса (диктатуры пролетариата до определенного периода в СССР, демократической диктатуры народа в современном Китае; в СССР в последние десятилетия его существования было заявлено об общенародном государстве, но и при этом, как говорилось, оно остается классовым).

Среди немарксистских социологических школ наиболее распространена трактовка, объединяющая юридические, экономические и политические признаки. Государство определяется как юридическая персонификация нации (в данном случае под нацией понимается население страны), а эта персонификация (государство) коренится в централизации экономической жизни нации. Государство - не орган диктатуры какого-либо класса (установление диктаторских режимов извращает его природу), а официальный представитель общества, выступающий в качестве арбитра в отношениях между социальными слоями, партиями, общественными объединениями и даже личностями. В толковании некоторых западных авторов, на которых марксизм оказал определенное влияние, государство не является абсолютно беспристрастным арбитром, представителем общества (на него оказывают влияние «труппы давления», «заинтересованные группы»), у него имеются черты и внеклассовости, и классовости.

Некоторые немарксистские социологические школы, суммируя доминирующие подходы в западной науке (подходы М. Вебера, Г. Кельзена, А. Грамши, регуляционной школы Дж. Джессепа), называют следующие признаки государства:

1) государство - одновременно институциональное и нормативное явление. В первом случае оно включает совокупность органов (аппаратов) законодательного, административного и принудительного характера. Как нормативное явление, оно основано на легитимации, а последняя - на признании фундаментальных ценностей, в соответствии с которыми государство должно действовать;

Европейская конституция (ст. 1-7) устанавливает, что и Европейский Союз является юридическим лицом. См.: Treaty Establishing a Constitution for Europe. Brussels. 2004.

2) современное государство играет ключевую роль в обеспечении успешного функционирования экономики, а форма государства тесно связана с конкретной системой производства;

3) ключевое значение для деятельности государства имеет административная (т.е. управленческая) система, ее органы являются связующим звеном между государством и экономическими институтами.

Многие современные исследователи называют большее число и иные признаки государства.

Во-первых, государство рассматривается как определенное объединение людей, отличающееся от других сообществ как *политическое сообщество*, его политический характер обусловлен прежде всего социальной асимметрией общества и необходимостью выполнения в нем «общих дел».

Во-вторых, государство — это *политическая организация в обществе* данной страны, ибо всякое сообщество, особенно политическое, предполагает определенную организацию. Своеобразие этой организации в том, что она имеет универсальный характер, включает всех находящихся на территории государства, а граждан данного государства — и вне его территории.

В-третьих, государство — это *регулятивный институт*. Оно удовлетворяет потребности общества в интегрированности, организованности и управляемости, регулируя (прежде всего путем издания законов, иных правовых актов) различные стороны жизни общества (те, которые целесообразно регулировать и которые поддаются государственному регулированию).

В-четвертых, государство — *социально-политический арбитр*. Поскольку на определенном этапе развития общество становится асимметричным, разные социальные группы имеют свои интересы, между ними возникают противоречия, их необходимо ввести в определенные рамки, чтобы общество не подверглось анархии и распаду. Однако государство не полностью беспристрастный, а *заинтересованный арбитр*. Выполняя арбитраж, оно прежде всего учитывает интересы тех слоев населения, которые обладают наибольшими возможностями давления на государственную власть, т.е. экономически и политически доминирующих сил, но оно в какой-то мере учитывает интересы и других слоев населения.

В-пятых, государство обладает особой публичной, суверенной *государственной властью*. Она непререкаема и верховна по отношению к любой другой власти в стране (например, устанавливает ограничения для родительской власти, регулирует использование корпоративной власти общественного объединения в отношении его членов, ставит пределы публичной власти субъекта федерации и муниципально-

го образования). Эти качества государственной власти делают государство не только органом для выполнения «общих дел» (например, создание коммуникаций или ликвидация последствий стихийных бедствий), но и органом легализованного и легитимного принуждения, а в определенных ситуациях и насилия.

В-шестых, государство обладает *специализированным аппаратом*. Это особый слой людей, организованных иерархически и использующих государственные средства (в том числе институты принуждения) для управления.

Помимо перечисленных признаков государства, имеющих в своей основе социально-политический характер, обычно называют и другие: разделение населения по административно-территориальным единицам<sup>1</sup>, налоги и сборы<sup>2</sup>, наличие права — особой системы правил (норм), обеспеченных государственным принуждением<sup>3</sup>.

Суммируя различные подходы, можно сказать, что государство — это универсальное политическое сообщество и одновременно политическая организация, обладающая особой (суверенной государственной) властью и специализированным аппаратом регулятивного воздействия на общество (в том числе путем легализованного принуждения), выражающая в процессе социального арбитража прежде всего волю доминирующего социального слоя, учитывающая в определенной мере интересы других слоев и выполняющая общие для общества задачи.

Системность государства. Государство представляет собой определенную систему. Чтобы выполнять свою роль в обществе, оно нуждается в наборе определенных средств: органов, методов деятельности, присущих ему, в «материальных придатках» в виде армии, полиции, тюрем, в создаваемых им правовых нормах и т.д. В условиях демократического государства принято различать органы законодательной (парламент), исполнительной (глава государства, правительство), судебной, других ветвей власти. Есть и иные органы государства и иные классификации. Между государственными органами, в соответствии с концепцией *разделения ветвей* государственной власти, существует разделение задач и ролей, но все они действуют на основе социально-

В некоторых очень небольших по территории государствах (Аруба, Науру, Тувалу и др.) нет административно-территориального деления. В федеративных государствах административно-территориальное деление — это деление субъектов федераций,

В некоторых государствах налоги отменялись.

В ряде мусульманских стран, в меньшей степени в Бутане. Израиле иногда роль правовых выполняют религиозные нормы, тоже обеспечиваемые в какой-то мере государственным принуждением

политического единства государственной власти и организационной целостности государства как системы. Единство государственной власти и разделение ее ветвей — наиболее крупных элементов системы — один из важнейших признаков системности государства.

**Тенденции развития современного государства.** Во-первых, развитие современного государства характеризуется процессами демократизации и социализации (социальное государство), созданием правового и светского государства на основе общечеловеческих ценностей (власть народа, справедливость, права человека и т.д.). В современных условиях эти ценности получили новое звучание: социальная справедливость, социальная солидарность, достойное человека существование и т.д. Формирующееся на их основе *демократическое* государство означает, что это государство народа, для народа и посредством народа, представляющее большинство населения и охраняющее интересы его меньшинства. В таком государстве власть осуществляется демократическими методами (смену партий у власти решают выборы, некоторые принципиальные решения принимаются референдумом — голосованием избирателей, в деятельности органов государства огромное значение имеет учет общественного мнения и т.д.). Когда говорят о *социальном* государстве, то предполагают его активное участие в предоставлении социальных услуг населению (образование, здравоохранение, пенсионное обеспечение и др.), установление необходимого минимума заработной платы и прожиточного минимума, а также социальное партнерство государства, труда и капитала, реализацию (всегда относительную) принципа социальной справедливости. *Правовое* государство предполагает связанность правовыми нормами, не только буквой, но и общими принципами права на основе общечеловеческих ценностей. Это взаимные права и обязанности и взаимная ответственность личности, коллективов, общества и государства. *Светское* государство означает свободу религии и атеизма. Даже в ряде мусульманских стран при сохранении государственной религии действуют христианские церкви, буддийские храмы.

Во-вторых, в современных условиях постиндустриального информационного общества «продвинутых» стран создается *технологическое* и *технократическое* государство. При принятии решений и управлении в современном высокоструктурированном обществе все шире используются специалисты (избираемые народом органы все чаще опираются на их мнение, оставляя за собой решение вопросов лишь общего характера, да и референдум законами многих стран запрещается проводить по некоторым специальным вопросам, в том числе финансовым), применяются новые технологии, позволяющие про-

считывать различные варианты государственных решений, которые предстоит принять, и их последствий. Одна из составляющих этой тенденции получила название «рационализированный парламентаризм». Вместе с тем различные технологии для прямой и обратной связи государственных органов (должностных лиц) с населением используются также для манипулирования поведением широких масс. Поэтому одна из проблем современного государства состоит в умении соединить демократию и технократию («власть» специалистов) ради общих целей.

В-третьих, уменьшается роль государственного принуждения, изменяются его формы, возрастает роль государства-организатора, государства-арбитра. Государство, его органы стремятся гасить конфликты путем консенсуса<sup>1</sup> и компромисса, применяя обычно не административные, а экономические, психологические и иные формы принуждения. Однако государство всегда остается (реально или потенциально) не только органом для выполнения «общих дел», но и институтом легализованного и легитимного принуждения. Оно может приобретать весьма жесткие формы (разгон /демонстраций, смертная казнь и др.), но и такое принуждение может в критических ситуациях использоваться в интересах общества, для выполнения «общих дел», для того, чтобы умирять социальные столкновения.

В-четвертых, практика свидетельствует о волнообразном движении в развитии государственного управления. Усиление регулирующей роли в экономике (а следовательно, в сфере социальных отношений и в политике, а в определенной степени в сфере духовной жизни и даже некоторых личных отношений) достигает критической точки, когда зарегулированность стесняет естественное развитие общества, что влечет упадок экономической деятельности, снижение жизненного уровня населения, а иногда и медленную стагнацию, длящуюся десятилетиями (тоталитарные социалистические государства). В то же время, излишние социальные гарантии со стороны государства, для которых у общества не было достаточных ресурсов, приводили в Швеции, Испании, Норвегии к «бегству» капитала из страны, замедлению темпов развития, падению уровня жизни (в благополучной Швеции начались даже очереди в детские садики). Снижение социальных льгот восстанавливало деловую активность, но порождало недовольство населения ростом неравенства, что приводило к поражению правящей партии на выборах. Такие циклы повторяются.

<sup>1</sup> Консенсус — согласие при отсутствии возражений, не подкрепленное голосованием.

В-пятых, все более отчетливо проявляется тенденция к созданию гибридных, смешанных, переходных форм. Прежние классические формы президентской, парламентарной республики, федерализма, автономии, государственных режимов преобразуются, их заменяют полупрезидентские, полупарламентарные республики (точнее: президентско-парламентарные и парламентарно-президентские республики), региональные государства, сочетающие черты унитаризма, федерализма, автономии. Возникают иные формы государственных режимов, соединяющие некоторые элементы авторитаризма и демократии. Создаются образования, сочетающие черты государственности и международного объединения (Европейский Союз, Союзное государство Белоруссии и России, Союз Сербии и Черногории и др.). Само государство становится в известной мере гибридным — государством социального капитализма, *социокапиталистическим* государством.

Наконец, в-шестых, в настоящее время все более резкими становятся «взлеты» и «падения», контрасты в развитии государственности. В Древнем мире и в Средние века были свои деспоты, абсолютные монархи и свои относительные демократии (для свободных), свое «полицейское государство» и городская республика, но такого «полюсного» противопоставления государственно-организованных форм демократии и диктатуры мир, пожалуй, до XX в. не знал. Социально-политический тоталитаризм — это изобретение нашего времени.

**Современное российское государство.** Конституция РФ содержит характеристики российского государства как демократического, социального, правового, светского, федеративного. Фактически же российское государство из-за объективных причин трудного переходного периода не в полной мере удовлетворяет этим характеристикам (на уровне современных стандартов). Доминирование исполнительной власти и недостаточный контроль за ее деятельностью, частые силовые акции по наведению конституционного порядка (что само по себе необходимо), принижение роли парламента и законодательных органов субъектов федерации, слабость судебной системы, малое влияние общественного мнения на государственные дела — все это снижает демократический потенциал государственного управления.

Российское государство не является развитым социальным государством. По некоторым данным,  $\frac{1}{4}$  населения находится за чертой бедности, а доход «верхних» 10% населения в 15 раз превышает доход 10% «нижних» — разрыв, невиданный в цивилизованных странах. Установленный законом минимальный размер заработной платы с 1 января 2005 г. составляет 720 руб. в месяц (раньше он был ниже) — менее

$\frac{1}{3}$  официально исчисленного прожиточного минимума). В то же время в России 36 долларовых миллиардеров больше только в США и Германии. Правда, в последнее время ситуация несколько улучшается.

Российское государство не является полностью правовым. Некоторые законы не выполняются, правовые акты субъектов РФ иногда не соответствуют федеральным законам, а конституции некоторых субъектов Конституции РФ (правда, в последние годы такое несоответствие почти везде устранено). Prestиж судов довольно низок.

Россия светское государство. Религиозная свобода и право атеизма обеспечены в целом, хотя в некоторых случаях эти принципы нарушаются. В государственном гимне имеется упоминание о Боге, православное Рождество Христова — государственный праздник, имеют место факты освящения (по христианским обрядам) военных (государственных) объектов (например, кораблей).

Россия — федерация. Однако ее федеративная организация несовершенна и централизована. Субъекты РФ не вполне равноправны (республики обладают правами, которых не имеют другие субъекты, некоторые субъекты (девять из 10 автономных округов) входят в другие «равноправные» субъекты РФ).

Российское государство — это в основном демократическое, в определенной степени социальное, частично правовое, фактически светское и централизованно федеральтивное государство.

Государственные образования. Наряду с различными государствами в мире и в частности в России существуют государствовидные образования (государственные образования). К их числу относятся прежде всего субъекты федерации (например, штаты в США, провинции в Канаде). Некоторые из таких субъектов, например республики в составе России, в конституциях характеризуются как государства. В настоящее время насчитывается более 20 федеративных государств и более 300 субъектов федерации в них (больше всего в России — 89<sup>1</sup>, меньше всего в Танзании — 2). В России, согласно Конституции РФ, не только Федерация, но и ее субъекты (например, Тверская область, Ставропольский край или Эвенкийский автономный округ) обладают «своей» государственной властью. Они принимают свои законы (есть даже собственная, правда, крайне узкая, сфера исключительных предметов ведения субъектов РФ, где верховенство может иметь не федеральный закон, а закон субъекта РФ), в субъектах РФ зачастую создаются местные правительства, а в республиках в составе России имеют-

<sup>1</sup> В настоящее время в России происходит добровольное объединение некоторых субъектов РФ. и их численность уменьшается.

ся свои президенты; республики принимают свои конституции. Ряду субъектов РФ присущи и другие признаки государственности. Подобным образом обстоит дело в большинстве зарубежных федераций. У штатов в США, например, есть даже свое гражданство, своя, помимо федеральной, судебная система.

Вместе с тем признание субъектов федераций государствами с собственной государственной властью, производной от данного территориального коллектива (в отличие от государственной власти федерации, производной от общества в целом), вызывает много вопросов. В частности, это может привести к выводу, что, например, в США 51 государство и соответственно 51 государственная власть (каждого штата и федерации), в Мексике — 32, в России — 90 и т.д. Поэтому обычно субъекты федераций характеризуются как государственные образования с элементами государственности и с несuverенной государственной властью (суверенная — у федеративного государства) или как государственные образования с публичной властью, имеющей элементы государственного характера (основные полномочия государственного значения осуществляются федерацией, конституцией устанавливают верховенство федерального права и возможность федерального принуждения по отношению к субъектам федерации и т.д.<sup>1</sup>).

Государственными образованиями являются некоторые формы *территориальной автономии*. Политической автономией являются Аландские острова в Финляндии, Гренландия в Дании, Шотландия, Северная Ирландия в Великобритании, Иракский Курдистан, Автономная Республика Крым и др. Политические автономии не имеют своих конституций (исключение — Конституция Автономной Республики Крым 1998 г.), но обладают правом собственного законодательства по местным вопросам (Крым права собственного законодательства не имеет). В Шотландии (Великобритания) в 2000 г. после 300-летнего перерыва восстановлен свой парламент.

Незначительные элементы государственности присущи и *административным* территориальным автономиям. Они не обладают правом собственного законодательства, но имеют некоторые полномочия, не присущие обычным административно-территориальным единицам. Таких образований в мире немного, но в Китае насчитывается более 150 различных единиц административной автономии.

В России созданы семь крупных *федеральных округов*, объединяющих группы субъектов РФ. Они являются не субъектами РФ, а свое-

образными полуадминистративно-территориальными образованиями, созданными для обеспечения полномочий Президента РФ на их территории. Во главе округов — полномочные представители Президента РФ, назначаемые им. Многие министерства и ведомства РФ создали в округах свои управления и отделы.

Возникали и иные структуры, обладавшие элементами государственности (например Советы в России в условиях двоевластия 1917 г. действовали как власть, занимались управленческой деятельностью). Черты государственности присущи некоторым международным объединениям (Европейский союз, принявший в 2004 г. свою Конституцию путем договора между членами ЕС, Союзное государство Белоруссии и России и др.).

*Предгосударственные* образования возникали в процессе первоначального образования государства в недрах родоплеменного общества, *протогосударственные* образования создавались во время гражданской войны (Китай), национально-освободительной борьбы (Ангола, Гвинея-Бисау, Мозамбик и др.) на части территории, освобожденной повстанцами от прежней государственной власти. На одной из таких территорий в Гвинее-Бисау (лесном районе Бое) была принята даже конституция, ставшая после независимости (1974 г.) конституцией нового государства.

Административно-территориальные **единицы**. Для управления на местах государству необходимо *административно-территориальное деление*: территорию унитарного государства нужно разделить на части со своими органами управления (как говорилось выше, административно-территориального деления нет только в нескольких очень небольших государствах). Обычно существует трехзвенное административно-территориальное деление: единицы областного типа, на которые первоначально делится территория государства (области, губернии, провинции, воеводства и др.), делятся на районы (округа и др.) > а последние - на низовые сельские и городские административные единицы (общины и др.). В некоторых странах принято четырехзвенное административно-территориальное деление (Франция), в иных - двухзвенное (Болгария). В федеративных государствах (в том числе в России) административно-территориальное деление является делением территории субъектов федерации (они его устанавливают).

В субъектах РФ административно-территориальными единицами являются районы (единицы районного типа, имеющие иногда местные названия аймаков, хошунов и др.), города, села (аулы, станицы), поселки и др. Москва разделена на административно-территориальные округа (Восточный, Западный и др.), объединяющие районы, полу-

чившие статус муниципальных образований и управляемые только выборными их населением органами (управа — совет, глава администрации и др., в результате чего такие единицы становятся муниципальными образованиями), но только в рамках законов государства и соответствующего субъекта федерации, под их контролем. В зарубежных странах в низовом (общинном) звене административно-территориального деления существуют только выборные органы (совет, мэр), но в другие административно-территориальные единицы (региональные) государство обычно назначает своих уполномоченных чиновников общей компетенции, которые решают вопросы государственного значения, а выборные местные органы самоуправления на уровне регионального звена административно-территориального деления могут создаваться, а могут и не создаваться. В России в округах Москвы выборные представительные органы также не создаются, округа управляются назначенными префектами. В таких административно-территориальных единицах унитарного или федеративного государства министерства создают свои «делегатуры» для осуществления общегосударственных полномочий — территориальные отделы и управления на местах. Свои отделы и отделения создают федеральные министерства и ведомства РФ (иногда совместно с министерствами и ведомствами субъектов РФ) в крупных административно-территориальных единицах. Такие же органы (управление и др.) для осуществления исключительных федеральных (общегосударственных) полномочий создают федеральные министерства в субъектах федерации (например, в России в республиках, краях, областях и т.д.). В России они называются территориальными органами федеральных органов исполнительной власти (например, Управление Министерства юстиции РФ по Тюменской области, Управление Федеральной службы безопасности по Красноярскому краю). Многие федеральные министерства и ведомства создают свои управления в семи федеральных округах (Центральном, Южном и др.), объединяющих группы субъектов РФ.

## § 2. Государственная власть, государственное управление и государственный режим

**Понятие государственной власти.** Как говорилось, в человеческих коллективах существуют различные виды власти. В частности, различают *власть личную*, или персональную (например, в семье или в отношениях господина и слуги), и *социальную*. Социальная власть может быть *корпоративной* (в том числе в общественном объединении, например, в партии) и *публичной* (в территориальных публичных коллективах, прежде всего в обществе той или иной страны). Социальная

публичная власть в обществе — это власть народа, власть его большинства, доминирующего в обществе класса, в некоторых условиях власть номенклатуры. Она имеет политический характер и свое концентрированное выражение находит в государственной власти, которая, как производная, тоже является политической, но приобретает известную самостоятельность, как особое явление, отличается от политической власти народа или класса. Такие отличия выражаются в следующем.

Так, всякая государственная власть является политической, но не всякая политическая власть — государственная (выше уже говорилось о политической власти Советов в России в 1917 г.). Она становится государственной с образованием соответствующих государств.

Политическая власть — это имманентная принадлежность народа (народный суверенитет), его большинства, класса, социального слоя, социально-политической группировки, которые действуют (особенно во время революции) от имени народа. Государственная власть — принадлежность государства, от его имени ее осуществляют государственные органы и должностные лица.

Государственная власть обладает юридически и почти всегда фактически (кроме революционных событий) верховенством в обществе. Выше ее только власть народа — источник государственной власти. Государственная власть суверенна и универсальна — регулирует все сферы жизни общества, которые целесообразно регулировать таким образом и которые поддаются регулированию. Остальные разновидности власти в обществе имеют частный и подчиненный характер.

Негосударственная политическая власть и государственная политическая власть имеют разные формы и механизмы осуществления. Политическая власть народа, его политическая воля проявляются, например, при осуществлении различных форм непосредственной демократии (выборы, референдум и др.), при массовых выступлениях народа, его отдельных слоев, которые заставляют государственные органы изменять законы и свою политику. Государственная власть формализована, она реализуется *специализированным государственным аппаратом* (парламент, правительство, суды и др.).

Таким образом, *государственная власть* — продолжение и высшее проявление политической воли и власти (суверенитета) народа (иной крупной социальной общности в особых условиях). Это суверенная, верховная и универсальная власть, имманентно присущая современному обществу, являющаяся его необходимой функцией, осуществляемой специализированным государственным аппаратом. Она использует в качестве своих важнейших инструментов правовое регулирование, включая возможность легального и легитимного принуждения.

**Разновидности государственной власти.** Существует множество классификаций государственной власти с точки зрения ее характера, пределов действия, задач и методов осуществления и т.д. По социальному характеру различают власть народа и власть определенного социального класса, слоя (например, диктатура пролетариата в прежних государствах тоталитарного социализма). С точки зрения территориальных пределов действия различаются федеральная государственная власть и государственная (государствоподобная) власть каждого субъекта федерации. В зависимости от методов осуществления выделяют демократическую и недемократическую (авторитарную, тоталитарную и др.) государственную власть. *Демократическая* государственная власть выражает интересы большинства населения и осуществляется в соответствии с принципами политического многообразия, многопартийности, разделения властей, уважения прав человека, признания местного самоуправления, правового государства и др. *Авторитарную* государственную власть обычно связывают с нарушением прав человека, применением насилия, с господствующим положением исполнительной власти, когда парламент и суды играют второстепенную роль. *Тоталитарная* власть характеризуется закреплением в конституции руководящей роли одной **определенной** партии (обычно устанавливается однопартийность), парламент и суды превращаются в декоративные институты, создаются слитные партийно-государственные структуры. В условиях тоталитаризма обычно утверждается личная власть (например, власть фюрера в фашистской Германии).

В России государственная власть имеет в основном демократический характер. В целом она осуществляется в интересах народа (четверть населения живет за «чертой бедности»), но в условиях переходного периода с его многими проблемами значительное влияние на государственную власть в условиях еще только формирующегося «среднего класса» оказывает чиновничество (в том числе коррумпированное), верхушка «новых русских», высшая номенклатура субъектов Федерации, остатки прежней номенклатуры — бывшие «красные директора» (последнее — все в меньшей степени).

**Легализация и легитимация государственной власти.** Органы государственной власти, издавая нормативные акты или принимая решения (суды и др.), легализуют (от лат. *lex* — закон), т.е. делают законными или, напротив, нелегальными, те или иные отношения в обществе, допуская или запрещая их. В свою очередь, сама государственная власть тоже нуждается в **легализации** (узаконении).

*Легализация* государственной власти — это юридическое провозглашение и закрепление правомерности ее возникновения (установле-

ния), организации и деятельности. Во-первых, законным должно быть ее происхождение. Узурпация, захват государственной власти, ее присвоение незаконны. Во-вторых, законной должна быть организация власти. В современном государстве она должна быть установлена конституцией, другими законами и не может осуществляться без непосредственного участия народа (выборов, референдума и др.), без представительных органов, парламентов и т.д. В-третьих, законной должна быть сфера полномочий государственной власти, круг отношений, который государственная власть вправе и может регулировать. Ее вмешательство, как говорилось, не безгранично, она не вправе ограничивать частную жизнь граждан. Наконец, законными должны быть формы и методы осуществления власти, деятельности государственной власти. Они должны основываться на применении норм права с учетом общечеловеческих ценностей. Массовый террор, преследование инакомыслящих и т.д. лишают государственную власть подлинной легальности.

В обычных условиях легализация государственной власти осуществляется прежде всего конституциями, принятыми демократическим путем (на референдуме, учредительным (конституционным) собранием и др.).

Легализация органов государственной власти, порядка их создания, деятельности осуществляются также иными правовыми актами: законами (например, законы о выборах Государственной Думы и Президента РФ), указами президента (например, указами Президента РФ утверждены Положения о подчиненных ему Министерстве внутренних дел, Министерстве юстиции и т.д.), постановлениями правительства (оно утверждает положения о подчиненных ему министерствах и ведомствах и др.), постановлениями органов конституционного контроля.

Легализация государственной власти, обоснование властных полномочий, права управлять государством коренится в юридических актах и может, следовательно, при определенных условиях являться только внешней легализацией, юридически закрепляющей антинародную, антидемократическую, даже террористическую государственную власть. Таковы были правовые акты гитлеровской Германии, провозглашавшие безраздельную власть фюрера, Конституция и законы ЮАР, установившие в 30-х — начале 90-х гг. прошлого века режим апартеида и лишавшие <sup>5</sup>/6 населения страны гражданских прав. Поэтому, определяя легальность или нелегальность государственной власти, необходимо учитывать не только внешние признаки (например, принятие конституции референдумом), но и то, насколько правовые акты, легализующие государственную власть, ее органы, соответствуют об-

щечеловеческим ценностям и принципам права, в том числе международного. Ведь путем референдума в обстановке насилия и угроз, обмана избирателей принимались и реакционные конституции (например, в Греции в 60-х гг. XX в. при режиме «черных полковников»; Гитлер в фашистской Германии тоже использовал референдум).

Нарушение правовых норм, устанавливающих легализацию государственной власти, ее органов, форм и методов их деятельности (например, узурпация власти, незаконное присвоение полномочий) предполагает *юридическую ответственность* государственных органов и должностных лиц — политическую (отставка правительства, импичмент президента), уголовную (предание суду за незаконное использование государственной власти при исполнении служебных обязанностей), гражданскую (возмещение ущерба, причиненного государству, юридическим и физическим лицам при незаконном использовании государственной власти). Посягательства на государственную власть со стороны граждан, их объединений также влекут ответственность.

Термин «*легитимация*» происходит от того же латинского слова, что и «*легализация*», но первому из них придается иное истолкование. Это тоже узаконение, но не только правовое, нередко не имеющее отношения к праву, наконец, иногда противоречащее правовым нормам. Легитимность — это состояние не юридическое, а фактическое, не обязательно формальное, а чаще — неформальное. Легитимация государственной власти — это процессы и явления, посредством которых она приобретает свойство легитимности, выражающие правильность, оправданность, справедливость, правовую и моральную законность, соответствие ее общечеловеческим ценностям, соответствие этой власти, ее деятельности определенным психическим установкам, ожиданиям общества, людей. Легитимная государственная власть — это власть, соответствующая представлениям народа данной страны о должной государственной власти. Такие представления связаны прежде всего не с юридическими нормами, а с материальными, политическими, духовными условиями общественной жизни, с личными запросами каждого человека. В основе легитимации лежит вера людей в то, что их блага (материальные и духовные) зависят от сохранения и поддержания такого порядка в обществе, который они считают справедливым, их убеждение в том, что такой порядок выражает их интересы.

Следствием легитимности является авторитет государственной власти у населения, признание права управлять и согласие подчиняться. Легитимность повышает эффективность государственной власти.

Легитимация государственной власти находит свое выражение в ее поддержке населением, об этом могут свидетельствовать результаты голосования на выборах президента, парламента, итоги референду-

ма, массовые демонстрации в поддержку правительства, которому, например, угрожают силы реакции, выступления в защиту государственной власти при попытках переворота, одобрение проектов решений, предлагаемых органами государственной власти на общегосударственных или местных обсуждениях.

Существует несколько форм легитимации государственной власти. Принято различать традиционную, харизматическую и рациональную.

*Традиционная* легитимация связана с обычаями, иногда с особой ролью религии, с личной, племенной, сословной зависимостью. Наиболее ярким свидетельством этого является легитимация полуфеодально-теократической государственной власти в некоторых мусульманских странах Востока.

*Харизматическая* легитимация (харизма - от греч. charisma — божественный дар, божественная милость) обусловлена особыми качествами выдающихся личностей. К числу таких качеств могут относиться природные способности, пророческий дар, сила духа и т.д. Этому способствует также создаваемый культ личности вокруг «вождя». Харизмой обладали Чингисхан, Наполеон, А. Гитлер, И.В. Сталин, Мао Цзэдун и др.

*Рациональная* легитимация основана на разуме: население поддерживает или отвергает государственную власть, руководствуясь собственной оценкой этой власти. Основой рациональной легитимации являются не популистские лозунги и обещания (хотя и они могут дать кратковременный эффект), а практическая деятельность государственной власти, работа органов государства на благо населения, открытый и честный диалог власти с населением, умение признать свои ошибки, изменить, хотя бы частично, свою деятельность под влиянием доводов своих оппонентов.

Иногда называют другие формы легитимации государственной власти — *ксеническую* (навязывание населению путем постоянного повторения, особенно в средствах массовой информации, образов правительства, руководителей государства как умелых и способных), *стеотиическую* (опора на чувства, коренящиеся в подсознании) и др.

Законодательство допускает сопротивление народа нелегальной (узурпированной) и нелегитимной (действующей вопреки народу) государственной власти. Соответствующие положения были сформулированы еще некоторыми писателями Средневековья (Ф. Аквинский и другие с позиций противостояния духовной - религиозной и светской власти), затем — в Декларации независимости США 1776 г. (речь шла об угнетательской власти британского монарха), во французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г., ныне -- в конституциях

некоторых африканских государств после свержения диктаторских режимов (допускаются мирные способы сопротивления).

**Единство государственной власти, разделение ее ветвей.** В государстве не может быть несколько «государственных властей», принципиально различных по своему характеру (сказанное относится и к федеративным государствам, где существует однотипная власть федерации и ее субъектов). Государственная власть должна быть единой по своему существу.

Единство государственной власти имеет три составляющих. Во-первых, это социальное единство. Государственная власть, даже складывающаяся на основе социально противоречивых сил (это бывает), не может являться социально разнородной по своему характеру, ей необходима социальная определенность. Иначе она не сможет выполнять задачи по государственному руководству обществом (независимо от того, как эти задачи понимаются). Во-вторых, это единство целей и направлений деятельности государственной власти, всех ее органов и должностных лиц, что обусловлено необходимостью согласованного управления обществом. Разные государственные органы не могут ставить и решать принципиально разные задачи, не согласующиеся с общей линией правительства, руководства государством. Иначе это приведет к потере управляемости обществом. В-третьих, это определенное (но не тоталитарное) *структурное* единство. Органы государственной власти, методы ее деятельности образуют систему. Эта система строится прежде всего на основе единства целей общности принципов, единства организации, а, с другой стороны — разделения ветвей государственной власти.

Выше уже говорилось о трех традиционных ветвях власти: законодательной, исполнительной и судебной. С течением времени в конституциях и научных исследованиях стали упоминаться другие ветви государственной власти (избирательная, контрольная, гражданская (с особыми органами типа морального комитета республики), власти прессы, церковной власти, трибунарной — власти политической оппозиции в парламенте и др.). Некоторые из этих названий заслуживают внимания, в других смешиваются разные явления: власть как таковая, общественная власть, публичная власть и особая форма последней — государственная власть.

В современных условиях доктрина разделения властей дополнена новыми положениями: 1) о балансе властей, системе их взаимных сдержек и противовесов, уравнивании; 2) о необходимости взаимодействия властей, что предполагает их единство по принципиальным вопросам, но не исключает различий в методах достижения об-

щих целей; 3) о субсидиарности властей, когда реализация полномочий власти передается на тот уровень, где они могут осуществляться наиболее эффективно и с согласия или по уполномочию одной ветви власти; органы другой ветви своими действиями могут дополнять осуществление функций первой. Субсидиарность возможна, если этому не препятствуют конституционные положения и не возражает та ветвь власти, которой оказывается содействие, помощь; 4) о пропорциональности действий органов всех ветвей государственной власти, а также власти федерации (других объединений) в отношении входящих в нее образований: меры, принимаемые ими, должны быть пропорциональными, соответствующими ситуации. Последние два положения закреплены в Конституции Европейского союза.

Современный опыт показал, что концепции единства и разделения властей в их соответствующей трактовке не противоречат друг другу, не исключают друг друга, являются взаимодополняющими. Некоторые новые конституции содержат положения, сформулированные с учетом современных представлений о *совместимости единства и разделения* властей, в том числе о том, что государственная власть едина, осуществляется в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную при взаимодействии их между собой и с использованием системы сдержек и противовесов.

Государственное управление как способ реализации государственной власти. Государственное управление, понимаемое в самом широком смысле этих слов, — это целостная сфера деятельности государственной власти, всех ее ветвей, всех ее органов, всех должностных лиц, т.е. реализация государственной власти во всех ее формах и разными методами, соответствующими закону.

Органы государственной власти, должностные лица выполняют свои (частичные) задачи по управлению государственными делами неодинаково. Одни государственные органы имеют собственные властные, решающие полномочия (например, парламент или президент). Их главные задачи — установление общих правил для управления и контроля, а непосредственной управленческой деятельностью они занимаются реже, поручая решать конкретные управленческие задачи подчиненным органам. Другие органы и должностные лица непосредственно занимаются управленческой деятельностью (министерства, государственные служащие). Посвоему реализуют государственную власть суды (в судебном процессе), прокуратура и др. Некоторые органы обладают лишь консультативными полномочиями по вопросам общегосударственного

характера (например, Государственный совет в России, состоящий из глав администраций субъектов РФ). Есть специализированные органы, которые занимаются проверкой соблюдения законов, надзором и контролем (например, Конституционный Суд РФ, уполномоченный по правам человека), наблюдением за исполнением бюджета (Счетная палата). Нередко создаются смешанные, государственно-общественные органы (например, трехсторонняя комиссия по вопросам трудовых отношений, состоящая в России из представителей государства, предпринимателей и профсоюзов). Они также в какой-то мере могут выполнять управленческие задачи, например при принятии согласованного решения. Иногда некоторые функции государственных органов передаются общественным органам или организациям, органам местного самоуправления. В этом случае они тоже выполняют задачи государственного управления. С этой целью им передаются и материальные средства, (финансы и др.), необходимые для выполнения таких функций.

Наконец, создаются надгосударственные организации и органы, которые могут принимать решения, обязывающие государство предпринять меры, относящиеся к внутренним государственным вопросам, по существу, входящим в его компетенцию, в сферу его суверенитета. Такими органами являются, например, некоторые органы Европейского союза (комиссия, Европейский Совет, Совет министров и др.). Принимаемые ими правовые акты по ряду вопросов могут распространяться непосредственно на членов Союза, на физических и юридических лиц государств-членов или соответствующие нормы должны быть включены в собственное право таких государств. Европейский суд по правам человека после особых процедур может принимать решения, обязывающие государства — членов Совета Европы предпринять определенные действия в целях соблюдения прав человека. Правом принимать обязывающие решения наделены некоторые органы объединения (Союзного государства) Белоруссии и России, что предусмотрено Договором 1999 г. Таким образом, некоторые межгосударственные организации и их органы могут участвовать во внутригосударственной управленческой деятельности.

**Результативность и эффективность государственного управления.** Управление осуществляется, чтобы достичь *цели*, поставленной управляющим субъектом (органом государства, должностным лицом и др.). Эта цель может быть ближайшей (введение налога с продаж с определенной даты) или отдаленной, достигаемой в результате многих последовательных шагов в течение лет, а то и десятилетий (долговременный прогноз развития экономики). Она может быть реальной (напри-

мер, мероприятия государственной власти в России по созданию рыночной экономики) и иллюзорной или по крайней мере недостижимой в обозримой перспективе (построение коммунистического общества). Достижение цели – главный результат управленческого действия, свидетельствует его *результативности*. Однако в категориях результативности оценка имеет преимущественно формальный характер, если не учитываются усилия, затраченные на достижение цели, и характер последней. Затратные усилия оцениваются в категориях эффективности.

*Эффективность* – достижение цели с минимальной затратой ресурсов и управленческой энергии в возможно более короткий срок и с возможной полнотой. Достижению цели и эффективности работы могут препятствовать помехи и противодействия объективного и субъективного характера, о которых говорилось выше. Они могут помешать осуществить управленческие мероприятия или даже заставить отказаться (временно или постоянно) от него. Противодействие в отличие от помех связано с волевым стремлением помешать воспрепятствовать управленческому мероприятию, например, забастовка против увольнения «хорошего» директора, что имело место на некоторых предприятиях в России.

При оценке результативности и эффективности важно учитывать *характер цели*. Усилия могут оказаться напрасными, если цель объективно или в данный момент недостижима. В таких условиях оценка результативности, эффективности и других параметров управления не имеет смысла.

В конечном счете эффективность управления в демократическом обществе связана с повышением качества жизни человека как высшей ценности (ст. 2 Конституции РФ). Такой прямой результат (например, при снижении государственных цен на продукты питания вследствие возможностей для этого, возникших у государства) или результат опосредованный (реорганизация управления промышленностью, которая привела к увеличению производительности труда) – главный критерий социальной эффективности управления.

Государственный режим. В результате реализации государственной власти, применения разных форм и методов государственного управления в обществе складывается государственный режим – определяющий элемент и составная часть более широкого понятия политического режима. В зависимости от форм и методов осуществления государственной власти в стране может существовать полуфеодально-теократический (султанат Оман и др.), тоталитарный (КНДР), авторитарный (Марокко), полудемократический (Филиппины) или демократический (Великобритания, Франция и др.) режимы. Данное поня-

тие тесно связано не с организационной стороной государства (как это имеет место в случае с системой органов государства), а с динамической стороной государственной власти, характеризует *функциональный* компонент государства как системы.

Полуфеодально-теократический режим характеризуется неравноправием граждан (например женщин и мужчин), абсолютной (полуабсолютной) властью монарха, ибо парламент отсутствует, широким использованием религиозных норм для государственного регулирования (Коран стоит над конституцией). Тоталитарный режим соединяет в одно целое государственный аппарат и правящую партию (как правило единственную разрешенную партию), характеризуется принципом вождизма, допускает единственную идеологию, объявляемую государственной. Авторитарный режим связан с доминированием исполнительных органов в системе власти, массовым нарушением прав граждан государственной властью. Полудемократический режим допускает определенные демократические институты, даже закрепляет их в конституциях, но их реальное значение невелико. Демократический режим существует в странах, где не только провозглашаются, но и осуществляются разделение властей, многопартийность и плюрализм идеологии, общественное мнение оказывает реальное давление на государственную власть, существует влиятельное местное самоуправление и др.

Формы и методы деятельности государства, определяющие государственный режим, лишь в своей основе обусловлены функциями, т.е. основными направлениями деятельности государства, рассматриваемыми ниже. Абсолютной предопределенности в данном случае нет. При осуществлении экономической функции государства применяется, например, метод запрета (запрещение экономического монополизма), как и при реализации идеологической функции (запрет пропаганды национальной вражды). Политическая функция предполагает дозволение (свобода образования общественных объединений), равно как и функция социальная (свобода выбора формы образования).

### § 3. Государственный аппарат, государственная служба и должностное лицо

Государственный аппарат — это система государственных организаций, органов, должностных лиц государства, осуществляющих регулирование в обществе при помощи законодательной, исполнительной, судебной и других ветвей государственной власти, применяющих различные формы и методы государственного воздействия. «Клеточка» государственного аппарата — это государственный служащий.

Структура государственного аппарата зависит, во-первых, от того или иного подхода к организации государственной власти (в тоталитарных социалистических странах отрицается разделение властей), во-вторых, от государственно-территориального устройства (унитаризм, федерализм, существование автономных образований), наконец, от разделения на органы и должностные лица, осуществляющие властные полномочия, принимающие решения (например, парламент, судьи), и органы и должностные лица, образующие обслуживающий аппарат (например, аппарат Правительства РФ, канцелярии судов, эксперты — советники министерств).

С точки зрения разделения властей различаются органы (а иногда — и должностные лица) законодательной, исполнительной и судебной власти'. Как указывалось выше, в некоторых странах выделяются наряду с названными другие ветви власти и, следовательно, их органы. Органы законодательной власти представлены общегосударственными парламентами (а в некоторых странах, например Индонезии и Туркмении, также надпарламентскими органами), законодательными собраниями субъектов федерации и территориальных политических автономий. Это — представительные органы государства и государственных образований (существуют также представительные органы муниципальных образований, которые законов не издают; исключение — Бразилия, где акты муниципальных органов тоже называются законами). Между высшими и низшими представительными органами нет административного подчинения. Согласованность действий обеспечивается в результате принятия вышестоящими парламентами законов, обязательных в том числе и для нижестоящих представительных органов.

*Исполнительная* власть организована по-разному. В некоторых странах по конституции она принадлежит монарху, но на деле в парламентарных монархиях (Великобритания, Япония и др.) он власти не имеет. Государственный аппарат в таких странах фактически возглавляет правительство (премьер министр). В дуалистических монархиях монарх реально управляет страной (Иордания, Кувейт и др.), а в полуабсолютных монархиях (Саудовская Аравия, Оман и др.) в руках монарха находится вся полнота власти.

В республиках исполнительная власть обычно принадлежит президенту, но опять-таки ее реальное осуществление зависит от формы правления.

В некоторых странах тоталитарного социализма, где принята иная **концепция**, различаются органы государственной власти, органы государственного управления, суда и прокуратуры.

В президентских республиках (Бразилия, США, Египет и др.) президент одновременно является главой государства и главой исполнительной власти. Он возглавляет государственный аппарат, делегируя министрам те или иные полномочия, а те, в свою очередь, делегируют их нижестоящим должностным лицам. Правительства как коллегиального органа в президентских республиках обычно нет, а если оно есть (Египет, Сирия и др.), то премьер-министр, назначаемый и смещаемый президентом без ведома парламента, является лишь так называемым административным премьером. Государственный аппарат в таких президентских республиках тоже возглавляет президент. Правительство и премьер-министр действуют по поручениям президента, который (а не премьер-министр) является фактическим главой правительства. В парламентарных республиках, например в Индии или Германии, государственный аппарат на деле возглавляет *правительство*. Нормы конституций, предоставляющие широкие полномочия президентам, парируются другими нормами тех же конституций, согласно которым президент должен действовать только по совету правительства и все его акты недействительны, если на них нет дублирующей подписи премьер-министра (правило контрасигнатуры; иногда контрасигнатура имеет устный характер).

В полупрезидентских (президентско-парламентарных и парламентарно-президентских) республиках иная ситуация. Бывает, что существует «двухголовая» исполнительная власть — она принадлежит и президенту, и правительству (Франция и др.). В России руководство государственным аппаратом тоже разделено. «Силловые» министерства и ведомства (обороны, внутренних дел, по чрезвычайным ситуациям, службы безопасности и т.д.), некоторые другие министерства (иностранных дел, юстиции) находятся под непосредственным руководством президента, другими руководит правительство.

Исполнительная власть обладает самым разветвленным и многочисленным аппаратом, самым большим штатом государственных служащих по сравнению с другими ветвями власти. По нашим подсчетам, с учетом военнослужащих, полиции (милиции), других формирований (например, по ликвидации чрезвычайных ситуаций) он нередко в 100 раз превышает численность всех парламентариев и аппаратов судов, включая обслуживающий их персонал. В системе исполнительной власти действует исполнительная вертикаль: административное подчинение нижестоящих вышестоящим. В других ветвях власти вертикаль административного характера не действует.

К исполнительной ветви власти примыкают материальные придатки государства: армия, полиция (милиция), служба государствен-

ной безопасности, разведка и контрразведка, тюрьмы. Они в огромной степени усиливают исполнительную власть.

*Судебная* ветвь власти имеет свой специфический состав. В одних странах в состав аппарата судов входят судьи, и обслуживающие их работники (секретари судебных заседаний, канцелярия и т.д.), в других — также так называемые следственные судьи (в некоторых странах это следователи, не входящие в состав собственно судебного корпуса), прокуроры при судах и подчиненные судьям судебные коменданты, приставы, обеспечивающие порядок судебных заседаний<sup>1</sup>. При любом составе судебного аппарата судьи, осуществляющие судебную власть (а такие полномочия имеют только они), занимают особое положение в аппарате. Существуют разные звенья судов (низовое, среднее, верховные суды), но при рассмотрении и решении конкретных дел в отличие от чиновников исполнительной власти суды и судьи не подчинены по вертикали. Вышестоящий суд может отменить решение нижестоящего и направить дело на новое рассмотрение, но не может обязать суд принять такое решение, которое считает нужным.

Помимо органов и должностных лиц, относящихся к ветвям власти, примыкающим к ним, государственный аппарат включает структуры с особым статусом. Часть таких органов (избирательные комиссии или трибуналы, избирательный регистр) в ряде случаев выделяют в качестве особой ветви *избирательной* власти (в некоторых странах Латинской Америки), иногда некоторые органы относят к *контрольной* власти (генеральные контролеры, генеральные ревизоры, генеральные атторнеи и т.д. со своими службами). Во многих странах, как уже говорилось, действуют омбудсмены — уполномоченные парламента по правам человека (Россия), по соблюдению правопорядка в армии (Германия), по охране окружающей среды (Канада) и др. По существу это надзорные или контролирующие органы (например, в Австрии Коллегия народных правозащитников). Согласно конституциям и законам при исполнении своих полномочий они независимы, не подчинены никакой другой власти. В России особое положение занимает Центральный банк, во Франции — Экономический и социальный совет, в Италии — Высший совет магистратуры, ведающий кадрами судейского корпуса, в Египте — консультативный совет аш-шура и т.д. В России и в ряде других стран (Китай, Украина и т.д.) особое звено государственного аппарата образует прокуратура, которая в таких странах обособлена от судов. Ее главная задача — надзор за соблюде-

<sup>1</sup> Имеются также иные судебные приставы, обеспечивающие выполнение судебных решений по гражданским делам. В России они подчинены не судьям, а Министерству юстиции РФ.

нием законности (с 1999 г. в России — также конституционности). Специфической частью государственного аппарата являются специализированные органы конституционного контроля (конституционные суды, конституционные советы и др.), а в некоторых мусульманских странах — органы религиозно-конституционного контроля (последние не решают конкретные дела, а следят за соответствием законов Корану).

Существует множество других классификаций, относящихся к государственному аппарату. Различаются органы и должностные лица *общей* компетенции (например, правительство, президент) и органы и должностные лица *отраслевой* компетенции (например, министры или уполномоченный по правам человека). Вопросами, относящимися к компетенции государства, занимаются *центральные* органы (например, парламент, министерства), а вопросами, относящимися к решению некоторых вопросов на местах, если они имеют государственное значение, — *местные государственные органы* общей компетенции (например, местные администрации в областях и районах Украины, назначаемые президентом) или отраслевой компетенции (отделы, отделения министерств). В качестве местных государственных органов (государственной власти и государственного управления) в странах тоталитарного социализма (Китай, КНДР, Куба и др.) рассматриваются советы и избираемые ими исполнительные комитеты (их названия на языках той или иной страны различны).

В структуре государственного аппарата различаются *коллегиальные* и *единоличные* органы. Первые принимают решения коллегиально, в необходимых случаях большинством голосов (например, парламент или суд), вторые — единолично (президент, министр). Существуют и другие классификации, о которых речь пойдет ниже.

Государственный аппарат имеет свои особенности в простом унитарном государстве (например, в Болгарии или Польше, имеющих только административно-территориальные единицы), в сложном унитарном государстве, включающем автономные образования (например, в Финляндии, где Аландские острова имеют свой местный парламент, принимающий местные законы), в региональном государстве, целиком состоящем из автономных единиц (например, Италия), и в государстве федеративном. Наиболее простой является структура аппарата в простом унитарном государстве: один парламент (местных парламентов не существует), правительство и глава государства (президент или монарх), судебная система и система исполнительных органов, строго подчиненных по вертикали.

Вместе с тем структура государственных органов унитарного государства на местах может различаться в зависимости от того, является

унитарное государство централизованным, децентрализованным или относительно централизованным

В *централизованном* унитарном государстве на местах (кроме общин — низовых территориальных единиц) государственным управлением ведают назначенные чиновники общей компетенции (губернаторы, начальники районов и др.).

В *децентрализованном* унитарном государстве (например, в Великобритании, Швеции), а также в субъектах федерации в России, США и др. на места чиновников общей компетенции не назначают. Решением вопросов общегосударственного значения там занимаются местные отделы (делегатуры) министерств (каждый отдел — только в рамках своей отраслевой компетенции), а местными делами ведают избранные гражданами муниципальные советы и муниципальная администрация.

В *относительно централизованном* унитарном государстве (например во Франции) назначенных чиновников общей компетенции никогда не бывает в низовом звене — в общинах, в остальных звеньях действуют назначенные чиновники общей компетенции (префекты), делегатуры министерств и органы местного самоуправления — избранные советы и мэры (или председатели советов).

В *сложном унитарном* государстве, имеющем в своем составе одно или несколько автономных образований, структура государственного аппарата не столь проста. Если это автономия политическая, то там действует свой законодательный орган (на Аландских островах в Финляндии, на Корсике во Франции, на острове Минданао на Филиппинах и т.д.), правда, с довольно ограниченными полномочиями. Он обычно создает свой исполнительный аппарат, а в автономию глава государства или правительство назначает губернатора (иногда — министра). Его полномочия обычно сводятся к контролю за соответствием деятельности органов автономии общегосударственным законам, но нередко такие полномочия гораздо шире.

Если это административная автономия (два округа индейцев в Никарагуа, Гагаузия в Молдавии, более 150 автономных районов, округов и уездов в Китае), то структура органов обычно мало отличается от общегосударственного стандарта управления на местах. В основном отличия касаются более широких полномочий автономии по сравнению с административно-территориальными единицами соответствующей ступени с целью учета в управлении местных особенностей.

*Региональное* государство (Италия, Испания, ЮАР, Шри-Ланка) целиком состоит из однотипных (Италия, ЮАР) или неодинаковых (Испания) автономных образований. Все они являются политическими автономиями, но в Испании права мелких автономий по сравнению

с крупными ограничены. По сравнению со сложным унитарным государством с политической автономией в региональном государстве структура государственного аппарата усложняется. Органы, которые действуют в одном или нескольких автономных образованиях на части территории унитарного государства с автономией, в региональном государстве существуют на всей его территории, состоящей из автономных единиц.

Наиболее сложным является государственный аппарат в *федеративном* государстве. По существу, он имеет двойственный характер. Поскольку в федерации имеется федеральная государственная власть и, как иногда считается, государственная власть каждого из ее субъектов, то наряду с государственным аппаратом федерации функционируют и государственные аппараты субъектов, их собственная государственная служба. Государственный аппарат федерации представлен общегосударственными законодательными, исполнительными, судебными и другими органами, а также федеральными государственными служащими, входящими в состав таких органов. Государственный аппарат субъектов федерации представлен их законодательными, исполнительными и иногда — системой судебных органов, действующих параллельно с системой судебных органов федерации (например в США), однако во многих федерациях существует единая судебная система (например, в Канаде). В России также имеется единая судебная система, субъекты Федерации учреждают лишь свои конституционные (уставные) суды и мировые суды (мировых судей).

Как говорилось, важнейшей частью государственного аппарата являются «материальные придатки» — вооруженные силы, полиция, тюрьмы и др.

В деятельности государственного аппарата могут участвовать другие организации, учреждения, органы, если им поручаются отдельные функции органов государственного управления (одновременно передаются и материальные средства, необходимые для выполнения таких функций). Такая возможность предусмотрена, в частности, Конституцией РФ в отношении к органам местного самоуправления. В этом случае такие органы становятся как бы частью государственного аппарата, их решения и распоряжения приобретают государственное значение, а сами они в пределах переданных им функций находятся под контролем государства. Иногда отдельными функциями государственных органов наделяются общественные объединения. Чаще всего это общественные организации лиц творческих профессий, действующие в сфере культуры, иногда — объединения промышленников и торговцев (торгово-промышленные палаты, регистрирующие в некоторых органах товарные

знаки, осуществляющие арбитраж по торговым делам). В России задачу государственной аттестации научных кадров, как говорилось, выполняют ученые (диссертационные) советы и Высшая аттестационная комиссия, состоящая из признанных ученых.

**Государственные организации и государственные органы.** Ключевыми понятиями в системе государственного аппарата являются рассмотренные выше ветви власти, а более детальными понятиями государственной организации, государственного органа, государственного служащего (внутри последнего выделяется понятие должностного лица).

*Государственная организация* обобщающее понятие. Сюда относятся государственные учреждения, государственные фонды, предприятия. Различия между предприятиями, учреждениями, фондами состоят в их назначении, роли в обществе, содержании основной деятельности. Предприятия (унитарные, казенные) занимаются прежде всего производственной деятельностью, учреждения – управлением, социальным обслуживанием населения. На государственных предприятиях существует администрация (ее органы), но ее функции сводятся к решению вопросов внутреннего управления и она не выступает вовне как управленческий орган. Поэтому управление предприятиями (в том числе находящимися в государственной и муниципальной собственности) в данном курсе не изучается.

Учреждение – это организация, созданная собственником (в данном случае – государством) для управления в социально-культурной сфере или выполнения иных функций некоммерческого характера, финансируемая собственником полностью или частично.

Учреждение (например, научно-исследовательский институт, государственная библиотека, государственное высшее учебное заведение, служба занятости – по трудоустройству, Федеральный речной регистр, занимающийся регистрацией судов, осуществляющий контроль за их сооружением, ремонтом, эксплуатацией и т.д.) зачастую распространяет свою деятельность вовне, на лиц, другие учреждения, непосредственно не подчиненные ему, но, в отличие от государственного органа, оно занято преимущественно обслуживанием и не обладает государственно-властными полномочиями, правом принимать правовые нормативные акты. Имеются учреждения, ведущие подготовительную работу для принятия органами государства властных решений. К государственным учреждениям относят также вспомогательный, обслуживающий, внутренний аппарат государственных органов (например, управление делами, канцелярия). Работники государственных учреждений часто не являются государственными служащими.

Государственные фонды аккумулируют определенные средства, а затем используют их в соответствии с законом (например, Пенсионный фонд, Фонд социального страхования)<sup>1</sup>.

*Государственный орган* — это самостоятельная структурная единица государственной власти, наделенная государственно-властными полномочиями, необходимыми для частичной реализации (в соответствии с профилем работы органа) функций определенной ветви государственной власти. Наиболее общие признаки органа государства: выполнение публичных функций государственного значения, которые включают регулятивные, координационные и иные формы управленческой деятельности в определенной сфере, отрасли или регионе; учреждение и определение правового статуса данного органа вышестоящим государственным органом; право принимать управленческие решения в пределах конституции и закона; сложная внутренняя структура, аппарат органа часто состоит из подразделений (других органов) и всегда из государственных служащих в соответствии со штатным расписанием данного органа; финансирование из государственного бюджета; соподчиненность и отчетность перед органом государственной власти, учредившим данный орган (соподчиненность и ответственность в указанной форме относятся к органам исполнительной власти). В России, в том числе в субъектах РФ существуют разные виды государственных органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

**Государственная служба.** Государственная служба нередко понимается в широком смысле слова: сюда относят службу в любых учреждениях, оплачиваемых из средств (бюджета) государства. С позиций такого подхода государственным служащим является главный врач государственной больницы, директор государственного музея, профессор государственного университета и т.д. Они оплачиваются из средств государственного бюджета. Число таких служащих (без учета военнослужащих) в Германии составляет 7,3% населения, во Франции — 7,6%. В более узкой трактовке — это профессиональная деятельность лиц, имеющих соответствующие ранги, чины, звания, только в государственных органах. За рубежом такая деятельность обычно называется классифицированной (гражданской, публичной) государственной службой. Лица, занимающие должности на такой службе, — чиновники. В федеративных государствах может существовать также государственная служба субъектов федерации, оплачиваемая из их бюджетов.

Существуют также негосударственные фонды, основанные частными лицами, негосударственными организациями (например, благотворительные фонды).

В России существует федеральная государственная служба и государственная служба субъектов РФ, оплачиваемая из их бюджетов. Муниципальные служащие не относятся к государственной службе. Федеральная государственная служба включает более 500 тыс. государственных служащих, 90% которых работают на местах в территориальных органах министерств и ведомств, в судах, прокуратуре. Система федеральной государственной службы определена Федеральным законом 2003 г. (федеральная государственная гражданская служба регулируется законом 2004 г., военная и правоохранительная служба регулируется многими различными законами и иными правовыми актами). Она включает следующие ее виды: гражданскую службу, военную службу, правоохранительную службу. Федеральный государственный служащий — это гражданин РФ (не иностранец, не лицо без гражданства, не лицо с множественным гражданством)<sup>1</sup>, осуществляющий профессиональную деятельность на федеральной должности, обеспечивающий исполнение полномочий тех или иных государственных органов и получающий денежное содержание (довольствие) за счет средств федерального бюджета. Служащие, не занимающие государственной должности, обеспечивающие деятельность должностных лиц, органов государства, работники вузов, музеев, медицинских учреждений и др. не считаются государственными служащими.

На гражданскую службу вправе поступать граждане РФ, достигшие 18 лет, владеющие государственным языком и соответствующие квалификационным требованиям, установленным законом. Поступление на службу осуществляется по результатам конкурса. Конкурс не проводится: если на определенный срок назначаются руководители и советники (помощники); если назначение на должности руководителя осуществляется Президентом РФ или Правительством РФ; при заключении срочного служебного контракта, в некоторых других случаях. Конкурс может не проводиться при назначении на должности, связанные с использованием государственной тайны или при замещении должности в группе младших Должностей. Претенденту на участие в конкурсе может быть отказано в допуске к конкурсу в связи с несоответствием квалификационным и другим требованиям закона (отказ может быть обжалован). Конкурс проводит создаваемая в органе государства конкурсная комиссия. Ее решение может быть обжаловано. При положительном решении заключается служебный контракт на срок от одного года до пяти лет или на неопределенный срок. Он может предусматривать предварительные испытания. При расторжении

На военной службе по контракте могут находиться граждане СНГ.

служебного контракта (в том числе по инициативе нанимателя в связи со служебным несоответствием, недостаточной квалификацией, состоянием здоровья и др.) наниматель не менее чем за два месяца информирует выборный профсоюзный орган данного государственного органа. Расторжение контракта может быть обжаловано в суд.

Должности гражданской службы и государственной службы РФ и субъектов РФ подразделяются на категории и группы, которым соответствуют классные чины государственной гражданской службы (на военной и правоохранительной службе существуют свои должности и звания). Предусматривается *пять категорий должностей*: руководители (руководители структурных подразделений и их заместители); помощники (советники), т.е. должности для содействия руководителям, другим лицам; специалисты (обеспечивают профессиональное выполнение государственными органами своих функций); обеспечивающие специалисты (занимаются информационным, документационным, финансово-экономическим, хозяйственным и другим обеспечением государственных органов).

Установлены *пять групп должностей* государственной гражданской службы: высшие, главные, ведущие, старшие и младшие должности. В соответствии с занимаемыми должностями присваиваются *классные чины*: действительный государственный советник 1, 2, 3 класса (высшая группа должностей); советник государственной гражданской службы; государственный советник 1, 2, 3 класса (главная группа); советник государственной гражданской службы 1, 2, 3 класса (ведущая группа); референт государственной гражданской службы 1, 2, 3 класса (старшая группа); секретарь государственной гражданской службы 1, 2, 3 класса (младшая группа). Для занятия той или иной должности и присвоения классного чина установлены различные квалификационные требования (уровень профессионального образования, стаж работы и др.).

Гражданский служащий обладает специальными *правами* и несет особые *обязанности*. В частности, он имеет право на создание организационно-технических условий, необходимых для выполнения должностных обязанностей; ознакомление с регламентами и другими документами, определяющими его права, обязанности, порядок службы; доступ к информации и к сведениям, составляющим государственную тайну (если необходимость этого предусматривают должностные обязанности); доступ в государственные, муниципальные органы, общественные объединения в связи с исполнением должностных обязанностей; членство в профсоюзе; ознакомление с отзывами о его профессиональной служебной деятельности; должностной рост на конкурсной основе; на служебную проверку в соответствии с его требованиями.

ми; на профессиональную переподготовку; медицинское страхование, государственное пенсионное обеспечение и др.

Государственный гражданский служащий обязан: соблюдать Конституцию РФ, законы, иные нормативные правовые нормы (в том числе субъектов РФ) и обеспечивать их исполнение; исполнять поручения руководителей; соблюдать законные права и интересы человека и гражданина, организаций: поддерживать уровень своей квалификации, представлять сведения о себе и членах семьи, имуществе и доходах; соблюдать правила служебного поведения, сообщать о личной заинтересованности при исполнении служебных обязанностей и др.

Гражданский служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. В этом случае он должен представить руководителю в письменной форме обоснование неправомерности поручения. Если руководитель подтвердил в письменной форме такое поручение, гражданский служащий обязан отказаться от его исполнения, в противном случае он и руководитель несут ответственность.

Государственная гражданская служба предполагает организационные *ограничения и запреты*. На гражданской службе не могут находиться: лица недееспособные или ограниченно дееспособные (признанные таковыми решениями!! суда); осужденные; лица, имеющие не снятую или не погашенную судимость; отказавшиеся от процедуры допуска к секретным сведениям; имеющие определенные заболевания; имеющие близкое родство или свойство и подчиненные по службе; имеющие гражданство другого государства, если иное не предусмотрено международным договором РФ, и др.

Лицу, находящемуся на государственной гражданской службе, запрещается: участвовать на платной основе в деятельности органов управления коммерческой организации (если иное не устанавливает закон); совмещать гражданскую службу с избранием или назначением на другую государственную должность, в местном самоуправлении, с оплачиваемой выборной должностью в профсоюзе; осуществлять предпринимательскую деятельность; приобретать ценные бумаги, от которых может быть получен доход (такого рода конкретные случаи устанавливаются законом); быть поверенным в своем государственном органе по делам третьих лиц; принимать в связи с исполнением должности подарки, услуги, выезжать за пределы страны за счет третьих лиц (подарки, полученные в связи с протокольными мероприятиями, передаются в государственный орган); использовать государственное имущество, служебную информацию вне связи со служебной деятельностью; допускать публичные суждения и оценки в отношении деятельности государственных органов, их руководителей; принимать без письменного разрешения почетные и

специальные звания (кроме научных) иностранных государств; использовать служебное положение для агитации на выборах и референдуме; использовать должностное положение в интересах политических партий или общественных объединений, публично выражать свое отношение к ним; создавать в государственном органе структуры политических партий или других общественных объединений (кроме профсоюзных) и др. Государственный служащий не вправе оказывать предпочтение каким-либо общественным, религиозным, профессиональным объединениям, соблюдать нейтральность, проявлять корректность в отношениях с гражданами, не допускать поступков, порочащих его честь и достоинство. После ухода с государственной службы гражданин не вправе выполнять работу в организациях, если он выполнял в отношении этих организаций отдельные функции государственного управления. После ухода на пенсию государственный служащий не может разглашать или использовать в интересах организаций какие-либо конфиденциальные сведения, которые стали ему известными по службе. Государственный служащий не вправе получать гонорары за выступления, интервью, публикации, если это делается при использовании государственной службы.

При возникновении конфликта интересов, когда личная заинтересованность служащего может повлиять на объективное исполнение им служебных обязанностей, то такое противоречие необходимо предотвращать вплоть до отстранения служащего от занимаемой должности. В государственных органах создаются комиссии по служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликтов интересов.

Более подробно государственная служба изучается в курсе административного права в особых учебных дисциплинах, специально изучающих государственную службу.

Должностное лицо. В России — это гражданин РФ, постоянно, временно или по специальному поручению осуществляющий функции представителя публичной власти (государства, субъекта РФ, местного самоуправления). Такое лицо обычно наделено распорядительными полномочиями в отношении других лиц, не находящихся в служебной зависимости от него. Должностным лицом является также лицо, выполняющее организационно-распорядительные или хозяйственные функции в государственных организациях, органах местного самоуправления, других муниципальных органах, в Вооруженных силах, в других войсках и воинских формированиях РФ. Руководители коммерческих структур, фондов, общественных объединений, выполняющие организационно-распорядительные и административно-хо-

зайственные функции, должностными лицами не являются. Они не отвечают, как должностные лица, за уголовные преступления, но согласно КоАП РФ возможно привлечение таких лиц, а также индивидуальных предпринимателей к административной ответственности за административные правонарушения.

В России существует реестр государственных должностей.

#### **§ 4. Институты непосредственной демократии в управлении государством**

Выше уже упоминалось о значении институтов непосредственной демократии в государственном и муниципальном управлении, названы некоторые институты непосредственной демократии. В данном параграфе более подробно рассматривается роль непосредственной демократии в управлении государством.

Непосредственная демократия может находить выражение в организованных (институциональных) формах и как стихийное, неорганизованное проявление настроений граждан. Последнее не всегда представляет собой антиправительственное выступление, оно может стихийно начаться и в поддержку тех или иных мер правительства, в противовес оппозиции. Чаще всего, однако, стихийная демонстрация является выражением недовольства населения, его определенной части политикой органов государства.

Некоторые проявления непосредственной демократии имеют форму только *коллективных* действий (один человек, вышедший с плакатом, еще не демонстрация), другие представляют собой *индивидуальное* действие (например, каждый на выборах голосует лично, и только при суммировании голосов каждого достигается общий результат).

К коллективным формам проявления непосредственной демократии относятся собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования. Они составляют особый институт коллективных публичных мероприятий.

Один из важнейших институтов непосредственной демократии в масштабах государства - *выборы* в парламент (Государственную Думу) и выборы Президента РФ. Такие выборы являются всеобщими, прямыми, равными, свободными и альтернативными и осуществляются путем тайного голосования. Всеобщность выборов означает, что в них могут участвовать как избиратели (активное избирательное право) все граждане, достигшие 18 лет, не признанные судом недееспособными и не лишенные свободы по вступившему в законную силу приговору суда. Иностранцы, лица без гражданства в общегосударственных выборах действовать не могут. Для права быть избранными (пассив-

ное избирательное право) установлены дополнительные условия, прежде всего повышенный возраст (минимум 21 год для депутатов Государственной Думы, 35 лет для кандидата на должность Президента РФ) и некоторые другие условия (например, кандидат на должность Президента РФ не менее 10 лет должен проживать в России). Прямые выборы означают, что избиратели голосуют непосредственно за кандидатов (не за выборщиков, как, например, на выборах Президента США). Все голосуют и могут быть избраны на равных основаниях (при прочих равных условиях). Свободные выборы исключают искажение волн избирателей (например, путем подкупа или угроз). Альтернативность предполагает выбор избирателем кандидатов из числа, превышающего число избираемых. Тайные выборы — голосование осуществляется без ведома других лиц, избиратель не обязан отвечать, как он голосовал.

Подробнее о выборах Государственной Думы и Президента РФ говорится в соответствующих частях учебника.

Досрочный отзыв депутата представительного органа избирателями также является инструментом непосредственной демократии. На федеральном уровне в России такой институт не предусмотрен: депутата Государственной Думы отозвать нельзя, однако в некоторых субъектах Федерации, во многих муниципальных образованиях отзыв депутатов их представительных органов возможен. Необходимо собрать определенное число подписей избирателей и провести голосование, вопрос решается абсолютным большинством голосов участвовавших в голосовании при условии, что в голосовании участвовал требуемый законом (уставом муниципального образования) процент зарегистрированных избирателей. Граждане отзывают досрочно депутатов, плохо выполняющих свои обязанности, и тем самым отзыв депутата содействует совершенствованию работы государственного аппарата. В муниципальных образованиях возможен досрочный отзыв избирателями депутата представительного органа и главы муниципального образования. Досрочный отзыв избирателями главы субъекта РФ, избираемого законодательным собранием и назначаемого Президентом РФ, с 2005 г. невозможен.

Важнейшим институтом непосредственной демократии является *референдум* — голосование избирателей за или против какого-либо проекта решения (в том числе проекта закона). Общегосударственный референдум РФ имеет решающий характер (консультативный референдум не предусматривается). Он регулируется Федеральным конституционным законом 2004 г. Инициатива референдума принадлежит: 1) не менее чем 2 млн граждан РФ, подписавшихся под обращением инициативной группы (на территории одного субъекта или за

пределами РФ не должно быть собрано более 50 тысяч подписей); 2) Конституционному Собранию РФ, если оно решает вынести на референдум проект новой Конституции РФ; 3) федеральным органам государственной власти, если референдум по данному вопросу предусмотрен международным договором.

Любой гражданин может выступить инициатором по созданию инициативной группы, которая регистрируется в Центральной избирательной комиссии, формулирует вопрос (вопросы) референдума и собирает подписи. В ее составе должно быть не менее 100 человек от каждого субъекта РФ в более чем половине субъектов РФ (т.е. при современном числе субъектов -  $100 \times 45 = 4500$  человек). Центральная избирательная комиссия представляет эти документы Президенту РФ, а он направляет их в Конституционный Суд РФ. Лишь после этого Президент РФ может назначить референдум (его дату). Закон запрещает выносить на референдум вопросы об изменении статуса субъекта РФ, о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента РФ, Государственной Думы, о принятии или изменении федерального бюджета, о введении или изменении налогов и сборов, о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения, об амнистии и помиловании, о персональном составе федеральных органов государственной власти и др.

Центральная избирательная комиссия признает референдум состоявшимся, если в голосовании приняли участие более половины зарегистрированных избирателей (участников референдума), решение считается принятым, если за него проголосовало более половины голосовавших.

Референдум на территории России проводился в 1991 г., когда она была еще в составе СССР (по вопросу о сохранении СССР), затем весной 1993 г. (по вопросу о доверии Президенту РФ) и в декабре 1993 г. (принятие Конституции РФ).

*Обращения граждан* в органы государства со своими предложениями — тоже институт непосредственной демократии, помогающий совершенствовать работу государственного аппарата.

В некоторых субъектах РФ, муниципальных образованиях предусмотрены и действуют другие институты непосредственной демократии: *народная законодательная и правотворческая инициатива, гражданская инициатива группы граждане* др. Они рассматриваются в последующих главах.

## Глава 5

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ЧЕЛОВЕК, КОЛЛЕКТИВ, ОБЩЕСТВО

Государственное управление — это прежде всего управление людьми. Обращаясь к людям, государственные органы воздействуют на них индивидуально и через их различные коллективы — естественно сложившиеся группировки (например, ремесленников, обеспечивая благоприятные условия для народных промыслов) и созданные по воле людей (например, партии). Многие государственные акты обращены к всеобъемлющему коллективу — обществу в целом (например, перспективные прогнозы, планы, программы, принимаемые правительством). В свою очередь, как уже говорилось, граждане, их коллективы, общество реагируют на государственное управление и устанавливают обратные связи с государственными органами<sup>1</sup>, государством в целом.

### § 1. Государственное управление и человек

**Государственное управление и статус человека и гражданина.** Государственное управление играет огромную роль в жизни человека от рождения (свидетельство о рождении) и до смерти (соответствующая справка). Правда, мы не всегда это замечаем, а иногда и не знаем о скрытой опеке государства.

Воздействие государственного управления на человека имеет разные формы. Государственный орган или должностное лицо может непосредственно управлять поведением человека (в рамках закона). Например, судья приговаривает нарушителя общественного порядка к административному аресту в течение 15 суток; начальник направляет работника в служебную командировку; милиционер задерживает на два часа нарушителя общественного порядка для составления протокола и т.д. Государственное управление поведением отдельного человека может осуществляться опосредованно, через различные коллективы (например, признание судом забастовки, в которой участвовал данный гражданин, незаконной с вытекающими из этого негативными, в том числе и для этого гражданина, последствиями; путем повышения заработной платы работникам государственных учреждений культуры, где человек работает; отказ в государственной регистрации партии, где он состоит). Государственное управление поведением личности

возможно и путем вмешательства государства в дела общества в целом. Устанавливая иной порядок оборота земель, вводя новое пенсионное обеспечение, создавая всеобъемлющую информационную сеть и т.д., государство изменяет что-то в обществе и тем самым в положении каждого отдельного человека.

Прежде всего, государство устанавливает институт *гражданства* (существование или отсутствие правовой связи лица с данным государством), определяя в законе, кто из проживающих на его территории или вне ее является гражданином, иностранцем, лицом без гражданства, лицом с множественным (обычно двойным) гражданством. Такой статус лежит в основе неодинаковых связей личности и государства, определяет применение разных приемов, способов государственного управления по отношению к человеку. Состояние гражданства (в монархиях употребляется также термин «подданство» с акцентом на личную связь человека и главы государства) порождает определенные права, которых не имеет иностранец или лицо без гражданства (например, участие в выборах в парламент или право состоять в политических партиях), а также возлагает на гражданина определенные обязанности, которых не несут иные лица (например воинскую обязанность). Граждане имеют наиболее широкие права и несут больше обязанностей перед государством. По отношению к гражданину государство может применить такие методы управления, которые невозможны по отношению к иностранцу (например военный призыв).

Положение граждан в государстве также может быть неодинаковым. Натурализованные граждане (принятые в гражданство данной страны по их ходатайству) не всегда имеют одинаковые права с гражданами, которые приобрели гражданство в силу рождения от родителей-граждан или в силу рождения на территории данного государства. В ряде стран натурализованные граждане не могут быть избраны президентами (Египет, США и др.), в некоторых странах (Австрия, Мексика и др.) натурализованные граждане могут быть лишены гражданства (обычно по постановлению суда), а урожденные - нет. В России таких различий нет.

Иностранцы, лица без гражданства также состоят в определенных правовых и фактических связях с государством, на территории которого они находятся временно или постоянно. Однако характер этих связей иной, как и некоторые методы государственного регулирования их поведения (в тех сферах, где оно может регулироваться). В России иностранцы пользуются социально-экономическими правами (правом на труд, на образование, могут иметь частную собственность и др.), личными правами (например, правом на личную неприкосновенность, на тайну переписки и доставляемых сообщений). В некото-

рых странах постоянно проживающие и уплачивающие налоги иностранцы на основе взаимности могут участвовать в выборах (обычно органов местного самоуправления или чаще ~ только этих органов, например в России, если это предусматривается международными договорами на основе взаимности). Вместе с тем иностранцы и лица без гражданства ограничены в политических правах. В России они не могут участвовать в выборах высших органов государства (главы государства, парламента), в выборах органов субъектов РФ, не могут быть приняты на государственную службу, создавать политические партии и быть их членами. Такие же ограничения действуют и в зарубежных странах. Трудовые и имущественные права иностранцев могут быть ограничены законом (в некоторых странах, в том числе в России, они не могут быть капитанами морских судов, членами экипажей самолетов, приобретать сельскохозяйственные земли в собственность (Россия) или любые земли (многие мусульманские страны) и др.). На иностранцев и лиц без гражданства распространяются законы страны проживания, за их нарушение они, как и граждане, несут ответственность. Со своей стороны, государство обязано защищать жизнь, свободу, имущество иностранцев, лиц без гражданства, охранять их права. Таким образом, независимо от статуса личности, если человек находится на государственной территории, а гражданин данного государства — и вне ее, продолжают действовать *взаимные права и взаимная ответственность* личности и государства.

В России действует Федеральный закон 2002 г. о правовом положении иностранцев (он распространяется и на лиц без гражданства, если в законодательстве не предусмотрено иное). Иностранцы граждане могут получить разрешение на временное проживание (до трех лет) и вид на жительство (до пяти лет). Для въезда иностранцев в Россию необходима, как правило, виза. Прибывающей в Россию иностранец регистрируется. Правительство РФ ежегодно устанавливает квоту выдачи разрешений на трудовую деятельность иностранных граждан в России (на 2003 г. — 530 тыс. разрешений, распределенных по субъектам РФ, на 2004 г. — 213 тыс. с резервом в 20 тыс. человек, на 2005 г. — 110 тыс. человек). Въезжающий в Россию иностранец заполняет миграционную карту (в том числе на самолете, поезде, корабле) и предъявляет ее пограничному контролю при въезде и выезде (в последнем случае — отрывной талон).

**Личность, ее права и обязанности по отношению к государству.** Индивид, личность, независимо от того, является человек гражданином данного государства или нет, имеет по отношению к государству различные права. Принято различать, с одной стороны, прирожден-

ные, *естественные* права человека (право на жизнь, свободу, собственность и др.), которые, как считается, не могут быть отчуждены государством, его органами по их прихоти (лишение имущества, не говоря уже о жизни или свободе, возможно только на основании закона и с соблюдением строгой судебной процедуры), с другой — *позитивные* права гражданина как члена политического сообщества, предоставляемые от имени государства, а в конечном счете от имени общества (например, избирательные права). В современных условиях обе группы прав закреплены в конституциях (в том числе в Конституции РФ) и относятся к числу основных конституционных прав.

Помимо основных конституционных прав индивид обладает многими другими конкретными правами, выступая в отношениях в разных качествах (работника, продавца и покупателя, пассажира на транспорте и т.д.).

Государственное управление в области осуществления прав человека и гражданина в России исходит из всемерной защиты этих прав и создания необходимых условий для их реализации. Все органы государства (а не только специализированные, правоохранительные) участвуют в этом. Деятельность различных органов государства в сфере экономики, социальных отношений, политики, духовной жизни общества, непосредственно связана с благами личности. Вместе с тем, государственное регулирование прав индивида в России исходит из постулата, принятого в международном праве, в соответствии с которым права человека и гражданина не имеют *абсолютного, беспредельного* характера. Свобода и демократия — это не вседозволенность. Закрепленные в конституциях права (в том числе так называемые естественные) могут быть ограничены, но только в интересах соблюдения общественного порядка, охраны здоровья населения, общественной морали, соблюдения прав других лиц и лишь на основе закона и в соответствующих формах. Это допустимо в условиях чрезвычайного и военного положения, в соответствии с конституцией (в том числе российской) и Международными пактами о правах человека.

В обычных условиях конституционные права индивида (особенно политические, например, свобода слова, объединения, митингов и демонстрации) тоже осуществляются в определенных формах, установленных законами (в России действуют законы об общественных объединениях, о партиях, о религиозных объединениях, о собраниях, митингах, демонстрациях, пикетировании и др.).

Личность не только имеет определенные права по отношению к государству, но и несет определенные обязанности. В общем виде это положение сформулировано как конституционное требование исполнять конституцию и законы государства, иные правовые акты, а также

общепринятые нормы международного права и ратифицированные государством международные договоры, поскольку в соответствии со многими современными конституциями, включая российскую, эти нормы и акты составляют часть права страны **или** даже имеют приоритет по отношению к внутреннему законодательству. Российская конституция устанавливает и другие конституционные обязанности граждан: платить налоги, защищать Отечество и нести воинскую службу (она может быть заменена альтернативной службой), сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники культуры и истории. Говорится об обязанности каждого гражданина получить основное общее образование, давать свидетельские показания. Некоторые из этих обязанностей относятся ко всем, находящимся на территории России (например, сохранять природу), другие — только к гражданам (военная служба, основное общее образование). Некоторые конституции (например, Германии) устанавливают, что гражданин обязан защищать конституционный строй и свободный **демократический** порядок.

#### **Государство, его права и обязанности по отношению к личности.**

Права государства по отношению к личности связаны с требованием должного поведения личности, предусмотренного правовыми нормами. Осуществляя управление, государственные органы, ответственные должностные лица (в том числе в России) вправе требовать от личности исполнять конституцию и законы, поддерживать общественный порядок, защищать конституционный строй. В странах тоталитарного социализма предусмотрены и другие требования: трудиться, соблюдать дисциплину труда, повышать свой **культурный** уровень, соблюдать «правила социалистического общежития» и т.д.

Закрепляя права человека и гражданина в **конституции**, иных законах и правовых актах, государство берет на себя обязанность защищать личность, ее жизнь, свободу, достоинство, имущество от любых посягательств, гарантировать осуществление ею своих прав. Индивид может обратиться в суд с иском к государству, его органам, должностным лицам. Наряду с судом (в том числе конституционными судами) права человека охраняют другие органы государства: прокуратура, омбудсмены (уполномоченные парламента по правам человека и другим вопросам) и т.д. Пройдя все стадии защиты прав в государстве пребывания и будучи неудовлетворенным, российский гражданин и иностранец, находящийся в России, может обратиться в международные органы (Европейский суд по правам человека в г. Страсбурге), а также в Комитет **ООН** по правам человека (решения последнего не имеют

обязывающего характера). Некоторые граждане РФ обращались в Европейский суд по правам человека с исками против российского государства, несколько их исков были Судом удовлетворены, на государство были наложены денежные взыскания в пользу потерпевших от действий органов или должностных лиц государства, нарушивших основные права человека.

При отклоняющемся поведении личности государственные органы в соответствии с законом могут применять санкции. При совершении Преступления к виновному лицу может быть применено наказание (уголовная ответственность), вплоть до смертной казни (во многих государствах смертная казнь отменена, в России не применяется). Государство вправе требовать уплаты установленных законом налогов, средства от которых идут на затраты для выполнения «общих дел» (оборону государства, содержание государственного аппарата для управления обществом и пр.), соблюдения общественного порядка. В случаях нарушений могут быть применены штрафные санкции (административная ответственность). Существует гражданско-правовая ответственность индивида перед государством: помимо возмещения ущерба возможны и другие взыскания. Для служащих некоторых категорий предусмотрена дисциплинарная ответственность (выговор, понижение в должности и др.). В отношении некоторых лиц депутатов представительных органов, выборных должностных лиц (мэров городов и др.) - могут быть применены формы *конституционно-правовой* и *политической* ответственности: досрочный отзыв депутата или выборного должностного лица, роспуск представительного органа (и, следовательно, лишение полномочий его членов), увольнение в отставку, отрешение от должности главы администрации и др. Меры конституционно-правовой (но не политической) ответственности применяются, как правило, если предварительно судом будет установлено нарушение Конституции РФ и законов, а предупреждения об исправлении актов, противоречащих Конституции, федеральным законам, не выполнены.

Обладая правами, государство несет обязанности по отношению к индивиду. Организуя охрану общественного порядка, используя подчиненные его органам полицию, внутренние войска, другие свои «материальные придатки», государство обязано защищать человека и гражданина. В соответствии с конституционными формулировками о «социальном государстве» оно должно предоставлять индивидам социальные услуги (образование, здравоохранение, пенсионное обеспечение, забота об условиях труда и отдыха и т.д.), должно принимать меры по улучшению качества жизни граждан.

Не всегда отношения личности и государства являются правовыми. Во-первых, как отмечалось выше, есть множество фактических отношений, которые не нуждаются в урегулировании правовыми нормами. Во-вторых, нельзя сбрасывать со счетов случаи отклоняющегося, правонарушающего поведения человека (преступления и др.). Со своей стороны, государство, его органы иногда нарушают установленные им правовые нормы, не обеспечивает необходимые гарантии личности (например, длительные и массовые задержки выплаты заработной платы и пенсий в России), осуществляет массовые репрессии (например, сталинские репрессии в отношении граждан и целых народов в прошлом в СССР).

## § 2. Государственное управление и коллектив

**Разновидности коллективов и государственное управление.** В любом современном обществе существуют самые разные коллективы. Различают естественно сложившиеся коллективы (классы и социальные слои), коллективы формализованные, требующие регистрации в государственных органах (например, политические партии), объединения устойчивые, постоянные (например, профсоюзы) и временные, переходящие (например, объединение людей в ходе демонстрации граждан, выступающих под лозунгами оппозиции), многочисленные (массовые) и имеющие очень небольшой состав, общегосударственные и местные и т.д.

Различают организации, действующие легально, и нелегальные, подпольные организации (в России, например, это Новая революционная инициатива и Реввоенсовет Республики — группы, устраивавшие взрывы памятников и т.д.). В России действует незарегистрированная национал-большевистская партия, нередко организующая силовые акции, существуют подпольные вооруженные террористические организации. Верховный Суд РФ в 2003 г. своим постановлением признал террористическими 15 организаций: Батальон шахидов-смертников, Конгресс народов Ичереи и Дагестана, Высший военный маджилис аш-шура и др.

**Особенности государственного управления по отношению к различным видам коллективов.** Отношения государственных органов и коллективов определяются многими обстоятельствами: характером формирования коллектива (естественно сложившиеся коллективы, например, крестьянство нельзя «распустить», как это можно сделать в отношении политической партии, систематически нарушающей конституцию), природой коллектива (взаимосвязи государства с коллективами политического характера иные, чем, скажем, с обществом фи-

лателистов - коллекционеров почтовых марок), значением в общественной жизни (общегосударственный или локальный коллектив), позицией коллектива по отношению к государственной власти (сотрудничает, находится в оппозиции) и т.д.

Отношения государства с объективно складывающимися в обществе разными *социальными коллективами* (работодателями, наемными работниками, ремесленниками, интеллигенцией, «средним классом» и т.д.) неодинаковы. Наиболее отчетливо это проявлялось в условиях тоталитарного социализма, когда государство официально поддерживало рабочий класс и ликвидировало «класс эксплуататоров» (в советской России для ликвидации кулачества — зажиточных крестьян применялась ссылка и высылка). В современных демократических странах государство стремится опереться на средний класс, но нередко те или иные направления деятельности государства определяет группировка крупнейших предпринимателей (известна роль олигархов и в России). Одна из важных задач российского государства, органов государственного управления — создавать условия для формирования среднего класса, являющегося опорой демократического государства, фактором стабильности государственной власти.

Ко многим *добровольным объединениям*, особенно локальным, не выступающим с политических позиций (например, к союзам нумизматов — коллекционеров монет), государство относится нейтрально. В данном случае активное государственное управление используется в минимальной степени. Установив в законе общие правила, относящиеся к объединениям в целом, или правила, относящиеся к определенным категориям объединений, оно не особенно интересуется их деятельностью, если они не нарушают законы. Аналогичным образом дело обстоит со многими объединениями по интересам, клубами, различными органами общественной самодеятельности (например, уличные, домовые, родительские комитеты в школах), которые не имеют централизованного характера. Однако для получения прав юридического лица (чтобы действовать от собственного имени) любое общественное объединение должно зарегистрироваться в соответствующих органах государства (обычно в органах Министерства юстиции РФ, Министерстве финансов РФ). Государство не вмешивается во внутреннюю организацию и порядок деятельности добровольных объединений (как и они не вправе вмешиваться в деятельность государственных органов, подменять их), но оно устанавливает законами демократические основы их организации и деятельности и ответственность (вплоть до роспуска по суду) за нарушение законодательства.

*Социально-экономические объединения* привлекают пристальное внимание государства, но его отношения с предпринимательскими

союзами, профсоюзами, крестьянскими союзами не одинаковы. *Предпринимательские союзы* выступают, скорее, как советники государства, его органов, прежде всего по вопросам экономической политики. Иногда предпринимательские союзы выступают и как группы давления, особенно активно в кризисных ситуациях.

*Крестьянские союзы* редко оказывают значительное давление на государственную власть, в частности, в силу распыленности крестьянских хозяйств, слабой организованности крестьян. Обычно они требуют повышения цен на сельскохозяйственную продукцию и недопущения в страну более дешевой импортной продукции. В некоторых странах крестьянские союзы иногда организуют демонстрации, перегораживая дороги. Во всех странах государственные органы поддерживают кооперативные объединения крестьян (объединение выгодно для государства) прежде всего путем предоставления льгот, ссуд, снижения налогов, другими экономическими мерами. В странах тоталитарного социализма применялись принудительные меры со стороны государства для ускорения процесса кооперирования в сельском хозяйстве.

В России государство стимулирует объединение крестьян в разного рода кооперативы, предоставляя таким объединениям определенные льготы и материальную поддержку. Политическая партия крестьян в России не очень активна (она не преодолела даже заградительный барьер на выборах в Государственную Думу), другие крестьянские объединения (особенно фермерские союзы) малочисленны и их роль невелика.

В России законодательство устанавливает свободу объединения в *профсоюзы* и профсоюзной деятельности, запрещает увольнение профсоюзных руководителей без согласия профсоюза. Работодатели обязаны законом предоставлять профсоюзам необходимое для их деятельности оборудование, помещения, между профсоюзом и работодателем должны заключаться коллективные договоры, профсоюзы осуществляют контроль за соблюдением трудового законодательства на предприятиях, в учреждениях. Профсоюзы, выступая в качестве групп давления (требования повышения минимального размера оплаты труда, размера пенсий, чего они в определенной степени добиваются), одновременно проводят политику социального партнерства с государством и предпринимателями. Для этого на разных уровнях (общегосударственном, в субъектах РФ и др.) создаются трехсторонние комиссии представителей государства, труда и капитала (предпринимателей). Они заключают соглашения по вопросам труда, занятости (общегосударственное Генеральное соглашение заключается на несколько лет и включает вопросы заработной платы, границы инфляции и др.).

Профсоюзные организации создаются на предприятиях и учреждениях, по территориальному признаку (например в субъектах РФ), по отраслям экономики и культуры (например профсоюз автомобилестроителей, работников науки). Нередко в стране (в том числе в России) имеется несколько профсоюзных центров, лидеры одних из них сотрудничают с правительством, другие выступают в оппозиции. В демократических странах (в том числе в России) профсоюзам, как и другим непартийным общественным объединениям, обычно запрещено устраивать публичные мероприятия с политическими лозунгами, заниматься политической деятельностью (под этим прежде всего подразумевается запрет выдвигать кандидатов на выборах), для этой цели существуют партии. В тоталитарных странах профсоюзы, другие непартийные объединения различных слоев населения могут активно вовлекаться государством в политику, но только в целях поддержки государственной власти и под руководством правящей партии.

Государство с помощью законов регулирует деятельность *союзов работодателей*. В России действует Федеральный закон от 27 ноября 2002 г. «Об объединениях работодателей». Он предусматривает, что объединения работодателей создаются по территориальному (в масштабах Федерации, ее субъектов), межрегиональному, отраслевому (по отраслям экономики), межотраслевому, территориально-отраслевому принципам. Они представляют законные интересы своих членов в сфере социально-трудовых отношений и формулируют согласованную позицию объединений по вопросам регулирования социально-трудовых отношений во взаимоотношениях с профсоюзами, органами государственной власти к местного самоуправления. По этим вопросам объединения работодателей вправе вносить предложения о принятии законов и иных нормативных актов, получать информацию от органов государства, местного самоуправления, имеют равное с профсоюзами и государством право на представительство в органах управления государственными внебюджетными фондами (Пенсионным фондом, Фондом социального страхования и др.). Вместе с тем они обязаны представлять органам государства, местного самоуправления информацию по заключенным коллективным соглашениям.

Иногда парламент (в редких случаях также иные органы государства) формируется путем представительства от общественных объединений. Такой порядок применялся в Португалии (до 1974 г.), Испании (до 1977 г.), частично в Югославии (до 1992 г.) и в СССР (в 1990--1993 гг., когда часть депутатов избиралась общественными объединениями). Государства, применяющие только эту или в основном эту систему (наряду с другими признаками), называются в литературе корпоративными государствами.

Среди добровольных общественных объединений важнейшее место занимают *политические партии*, целью которых является борьба за государственную власть (в современных условиях мирными средствами, используя выборы). Партии стремятся создать свое правительство или ввести в него своих представителей, оказывают давление на государственную власть.

Государство устанавливает с ними особые отношения. Во многих новых конституциях определяются их статус, роль в обществе. В демократических конституциях предусмотрена многопартийность (это установлено и ст. 13 Конституции РФ), государству запрещается искусственно ограничивать число партий. Они могут сменять друг друга у власти путем выборов, и это действительно происходит.

В тоталитарных государствах конституциями может предусматриваться существование только одной партии. Все партии обычно запрещаются в условиях военных режимов. Они запрещены в странах мусульманского фундаментализма как разрушающие единство «правоверных» (Саудовская Аравия, Кувейт, Объединенные Арабские Эмираты, Катар и др.).

В конституциях многих стран (Германия, Бразилия и др.) в законах о партиях говорится, что партии содействуют формированию и выражению политической воли народа, что они должны строиться на принципах демократии, их органы должны избираться, периодически должны созываться съезды и конференции партии. Государство устанавливает и другие требования к партиям, в том числе обязательную государственную регистрацию. Оно поддерживает крупные партии путем ежегодного государственного финансирования (из бюджета) в пропорции к числу голосов, полученных партией на выборах парламента или президента. В России такой порядок предусмотрен Федеральным законом от 11 июля 2001 г. «О политических партиях». Партии признаются судом неконституционными и подлежат роспуску, если они прибегают к насильственным действиям с целью изменения государственного строя, проповедают расизм, разжигают социальную, религиозную, национальную вражду в обществе. Это относится и к другим общественным объединениям.

Существуют объединения, которые не рассматриваются как общественные объединения (религиозные объединения, общества для извлечения прибыли — акционерные общества и др.). Некоторые объединения являются общественно-хозяйственными (кооперативы). Государство также регулирует их деятельность, прежде всего путем принятия законов. В России в отношении *религиозных объединений* действует Закон «О свободе совести и религиозных объединениях» 1997 г. (с последующими изменениями). Религиозные объединения

создаются и осуществляют свою деятельность на основе собственной иерархической структуры (патриарх, синод, епископы в епархиях, благочинные в округах и т.д.), избирают или назначают персонал по своим установлениям. Однако они не выполняют функции государственных органов и органов местного самоуправления, не могут участвовать в выборах, делать взносы в избирательные фонды, не вправе заниматься политической деятельностью, участвовать в работе политических партий, оказывать им материальную помощь. Эти ограничения относятся к деятельности объединений. Верующие и духовные лица вправе участвовать в выборах (однако в настоящее время в России церковь запрещает последним избираться по крайней мере в парламент - за это лишают духовного сана) и в политической деятельности индивидуально.

Деятельность изуверских сект, наносящих ущерб личности, здоровью и имуществу граждан, не допускается.

В отличие от России в некоторых зарубежных странах есть обязательная религия и государственная церковь. В странах мусульманского фундаментализма не допускается деятельность каких-либо иных религий и их учреждений. В странах Европы (Великобритания, Швеция, Дания, Греция, Болгария, Испания и др.) различные направления христианства (католичество, протестантизм, лютеранство, православие) объявлены государственно признанными религиями, но свободно действуют и другие религиозные объединения. Государство оказывает материальную поддержку только государственной церкви. Только те акты гражданского состояния (браки, записи рождений, смерти и т.д.), которые совершены в государственной церкви, имеют юридическое значение.

Регулирование *кооперативных объединений* также имеет свою специфику, что связано с их характером как хозяйственных организаций. Государственное регулирование осуществляется на уровне законов. Государство устанавливает для кооперативов льготы, создает благоприятные условия с целью поощрять объединение граждан в кооперативы.

*Организации для извлечения прибыли* (акционерные общества, разного рода товарищества), подобно церковным организациям, не рассматриваются как общественные объединения. Государственное управление ими осуществляется в основном в форме принятия законов о таких организациях, регистрации и лицензирования, т.е. выдачи разрешений на предпринимательскую деятельность определенного рода (лицензированию подвергаются только некоторые виды предпринимательской деятельности), и последующего государственного контроля за соблюдением условий лицензии и законодательства. Их деятельность регулируется ГК РФ, а также другими законами.

*Временные коллективы* создаются по заранее намеченному плану с определенной законной целью (банда преступников имеет противозаконную цель). Такие коллективы образуются, например, во время собраний, митингов, демонстраций, это группы пикетчиков. Их организация и деятельность регулируется законами (например, собрания допускаются «мирные» и без оружия, для демонстраций устанавливается определенный маршрут, пикеты возле органов государственной власти разрешены на определенном удалении и т.д.), а правоохранительные органы государства обязаны обеспечить проведение законного собрания (демонстрации, митинга, пикета) и охранять его от враждебных посягательств.

Государственное регулирование относится только к тем временным коллективам, которые создаются для проведения публичных мероприятий и открыты для любых участников. Частные собрания, вечеринки с определенным кругом приглашенных гостей государством, органами местного самоуправления (законами, постановлениями) не регулируются (если на таких собраниях совершаются незаконные действия, это относится не к регулированию самих собраний, а к иным вопросам).

### **§ 3. Государственное управление и общество**

**Государственное управление и «гражданское общество».** Государство — часть общества. В то же время оно отчуждается от общества, приобретает собственное бытие, более того, становится в значительной степени регулятором общественного развития и даже нередко становится над ним. Однако регулирующая роль государства по отношению к обществу ограничена, и это не может быть иначе. Ограничение роли государства первоначально нашло выражение в концепции «гражданского общества». Просветители и энциклопедисты XVIII в., выдвинувшие эту концепцию в борьбе против абсолютизма, утверждали, что есть сферы, куда государство вмешиваться не вправе. Это — естественные права человека и гражданское общество. О концепции прирожденных прав и реальной ситуации сказано выше. Что касается гражданского общества, то последнее понималось французскими, английскими, американскими авторами XVIII—XIX вв. не совсем одинаково. Значительные различия в толковании этого понятия существуют и в современной литературе.

Считается, что гражданское общество — это:

1) отделенная от государства структура, состоящая из множества ассоциаций, добровольных объединений;

2) сфера реализации общественных интересов, находящихся вне непосредственной деятельности государства;

3) совокупность людей, строящих определенные отношения без вмешательства государства, на основе свободы выбора;

4) самоорганизованные группы, движения и личности, независимые от государства;

5) материальные условия жизни.

Утверждают, что гражданское общество — это все то, что находится за пределами государства и государственного вмешательства (управления), многообразные, не опосредованные государством и правом отношения свободных и равноправных людей, живущих в условиях рынка и демократического правового государства. Некоторые зарубежные политологи определяют гражданское общество как «самоорганизованные группы, движения и личности, независимые от государства».

Термин «гражданское общество» в том толковании, которое ему придается, не очень удачен. Понятие «гражданин» (в отличие от понятия «человек»), от которого произведен, по крайней мере этимологически, термин «гражданское общество», имеет в своей основе элемент государственности. Термин «гражданин» указывает на связь лица с государством, а не его отделение от государства. Именно так определяется понятие гражданства в Федеральном законе от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации».

Создание гражданского общества связывают с определенной степенью развития: в прошлом — с признанием естественных (а затем иных) прав человека, с уважением человеческой личности, со свободой частной собственности и конкуренции, ликвидацией абсолютизма, демократией на основе правового равенства и т.д., а в современных условиях — обычно с появлением «среднего класса» (об этом часто говорится по отношению к России). Однако некоторые отечественные авторы утверждают, что гражданское общество существовало всегда, происходит лишь смена поколений и ценностных ориентиров. В связи с этим предлагаются различные его классификации от древности до наших дней: идеологизированное, теократизированное, гуманократия и др., а также типы: конфессиональное, общинное, корпоративное, классовое, свободная ассоциация граждан. Ни в прошлом, ни тем более в современных условиях невозможно представить не абстрактно сконструированное, а реальное общество, которое после возникновения государства существовало бы без государственного регулирования. Следовательно, речь может идти о степени и формах вмешательства государства, о весомости разных элементов — саморегулирования общества и государственного вмешательства в этом сочетании. Поэтому, используя термин «гражданское общество» (а без него, видимо, не

обойтись, он прочно вошел в российскую лексику с высоких трибун), важно помнить об условном характере этого понятия.

В условиях тоталитарной системы, когда жизнь общества огосударствлена, государственное регулирование приобретает запредельный характер. На первых порах коренной перестройки общества такой подход может дать определенный эффект, но в дальнейшем это приводит к стагнации и часто — к краху, как это произошло со многими странами тоталитарного социализма и тоталитарными государствами в Европе и Африке (как социалистической, так и капиталистической ориентации) в 80–90-х гг. XX в. Напротив, если исключить всякое государственное регулирование в обществе (в том числе в сфере экономики, социальных и политических отношений, духовной жизни, в сфере свободы человека и т.д.), что сделать после появления государства практически невозможно, то это приведет к катастрофе. Сочетание саморегулирования общества и государственного регулирования находит свое отражение в специфике конституционных норм, относящихся ко многим сторонам общественного строя. Очень часто заголовки соответствующих глав, посвященных роли государства в обществе, в зарубежных конституциях содержат слово «принципы» («социально-экономические принципы», «руководящие принципы»). Регулирование часто идет по линии установления принципов, а не конкретных императивов.

«Гражданское общество» — прогрессивная демократическая концепция, созданная в определенных условиях борьбы против произвола государства, королевского абсолютизма. Однако это — философская абстракция. Существует реальное общество, которое невозможно без государственного управления, хотя в какие-то стороны, элементы, отношения в обществе государственное управление не может и не должно вмешиваться. Но составляют ли эти элементы особое «общество»?

Для вычленения этой сферы личных, духовных интересов, которая в английском языке обозначается словом *privacy* (прайвеси), а также сферы некоторых (далеко не всех) отношений внутри ассоциаций и между ассоциациями людей термин «гражданское общество» вряд ли удачен. Однако он в течение столетий утвердился в общественном сознании, им широко пользуются представители разных слоев населения. Новый термин пока что не найден, хотя предлагались понятия для современного общества в целом (демократическое, открытое, свободное и т.д.). Они не привились настолько широко, как термин «гражданское общество». Поэтому последний с учетом сказанного целесообразно использовать и впредь.

Поскольку в России считается, что государственным управлением является управление не только со стороны Федерации, но и ее субъек-

тов, в данном параграфе рассматриваются и вопросы государственного управления в масштабах субъектов РФ.

Особенности государственного регулирования различных сторон общества. Государство по-разному, с неодинаковой степенью на разных этапах развития регулирует экономические, социальные, политические и духовные отношения в обществе. В связи с этим оно получало в истории различные характеристики: государство-зло (левиафан), государство-добро, либеральное государство («ночной сторож»), не вмешивающееся в экономику, государство благоденствия (обеспечивающее блага всем) и современное трудовое государство, работающее для общества, оказывающее населению все возрастающие социальные услуги. Однако считается, что современное «работающее государство» (work-fare state) в отличие от «государства благоденствия» (welfare state) должно обеспечивать только основные нужды человека, а он сам должен заботиться о себе и своей семье.

Российское государство, прежде всего путем принятия соответствующего законодательства, в той или иной степени регулирует *экономические* отношения. Оно устанавливает равноправие и защиту всех форм собственности, обеспечивает свободу предпринимательской деятельности, охраняет свободу конкуренции, запрещает монополистическую деятельность, захват рынка и установление монопольных цен. В современных конституциях отсутствует формулировка о «священной и неприкосновенной частной собственности», которая применялась раньше. Нет ее и в Конституции РФ. Напротив, во многих конституциях имеются положения о социальной функции частной собственности, провозглашается, что собственность обязывает, что она должна служить общему благу, допускается национализация частной собственности (обращение ее в собственность государства) обычно при соблюдении трех условий: в интересах общества (а не отдельных социальных групп), на основе закона, принятого парламентом (а не путем декретов правительства или комиссаров), при выплате равноценного, а нередко предварительного возмещения, размер которого в спорных случаях устанавливается судом (а не по усмотрению должностных лиц). Некоторые конституции (Италии, Португалии, Бразилии и др.), законы ряда стран (Египта, Филиппин и др.) предусматривают возможность проведения аграрной реформы - установление предела земельной собственности, принудительное отчуждение излишков (а также земель помещиков-абсентеистов, живущих в городе и не обрабатывающих землю) и распределение их между безземельными, малоземельными крестьянами, сельскохозяйственными рабочими. Национализация частных предприятий и целых отраслей (электротехни-

ческой, угольной промышленности, банковских групп и т.д.), аграрные реформы широко проводились и периодически повторяются в отношении отдельных объектов во многих странах (Австрия, Германия, Египет, Италия, Мексика, Франция, Япония и др.). Все эти меры вмешательства, равно как и приватизация (возмездная или безвозмездная, например, жилья в России, передача государственной собственности частным физическим и юридическим лицам), систематически осуществляются государством, государственной властью (на основе закона). В России планы приватизации утверждаются Правительством РФ, и теперь такая приватизация проводится только на публичных аукционах и только возмездно.

Наряду с общим принципом свободы хозяйственной деятельности государство устанавливает также определенные ограничения для свободы гражданского оборота отдельных видов собственности (оружия, ядов, наркотиков), определяет объекты исключительной государственной собственности, запрещает некоторые формы предпринимательской деятельности, разрешает отдельные естественные монополии (например, Газпром или энергетические системы в России). В собственности государства во всех странах находятся огромные материальные ресурсы (в некоторых странах — природные ископаемые, оборонные заводы, ежегодный государственный бюджет).

Для регулирования экономики применяется прогнозирование экономического развития. В отличие от директивного планирования в тоталитарных социалистических странах это индикативное, ориентирующее планирование.

В результате названных и иных мер государственного регулирования в России создается социально ориентированная рыночная экономика.

Государственное управление распространяется на *социальные* отношения в обществе, государство проводит определенную социальную политику. Прежде всего современное российское государство оказывает социальные услуги (образование, здравоохранение, трудоустройство, средства связи и т.д.) всему населению независимо от социальных групп и социального положения личности, в связи с чем оно и получило в Конституции РФ название социального государства. Оно устанавливает минимальный размер оплаты труда — МРОТ (в наиболее развитых странах Европы это около 10 долл. США (менее или более) за час работы, в России — 720 руб. в месяц, но принят закон о поэтапном повышении МРОТ), устанавливает прожиточный минимум (в наиболее развитых странах Европы это около 1000 евро (более или менее) в месяц на человека, в Греции — 560). В некоторых странах государство проводит неодинаковую социальную политику (вспомним ло-

**зунг** ликвидации эксплуататоров в странах тоталитарного социализма). При определении социальной политики государство нередко **учитывает** прежде всего интересы доминирующего класса (социального слоя), принимая, однако, во внимание интересы и других слоев населения. Оно предоставляет преимущества определенным социальным группам (в Китае, например, городскому населению по сравнению с сельским в избирательных правах), льготы мелким и средним предпринимателям (в России). В России государство проводит политику социального партнерства (она нашла законодательное определение в ТК РФ). Выражением такой политики на общегосударственном уровне являются упомянутые выше генеральные соглашения (действует соглашение на 2005–2007 гг.). Государство вводит противоборство социальных слоев, групп давления в определенные рамки, регулируя формы социальных выступлений. Разрешая экономические забастовки работников, государство запрещает политические забастовки, всеобщие забастовки, забастовки солидарности, забастовки государственными служащими (такие забастовки могут парализовать государственное управление), забастовки на предприятиях жизнеобеспечения (снабжение водой, газом, электричеством), некоторых видов транспорта и т.д.). Одновременно государство ограничивает права предпринимателей, иногда запрещая им массовые увольнения (локауты) в случае забастовок, запрещает индивидуальные увольнения без согласия профсоюза (в России – только работников профсоюзных органов), произвольное закрытие предприятий. В некоторых государствах, например в Швейцарии, Конституцией 1999 г. одновременно разрешены и экономические забастовки, и локауты (lock-out — закрытие предприятия собственником в связи с забастовкой).

Государство регулирует другие формы социального протеста и давления различных социальных слоев и групп, устанавливая порядок проведения собраний, митингов, пикетов, демонстраций, запрещая их проведение в определенных местах. При нарушениях порядка, как говорилось, милиция в России вправе применить силу, рассеивая незаконные демонстрации. В тоталитарных странах государство запрещает оппозицию. Ее выступления рассматриваются как антигосударственная деятельность и караются в соответствии с уголовным законом.

Государство регулирует *политические* отношения в обществе. Оно разрешает или не разрешает деятельность определенных партий и общественных объединений, поддерживает одни партии и стесняет или запрещает деятельность других. Это относится к экстремистским, террористическим объединениям, которые в соответствии с конституциями запрещаются судом. Неодинаковое отношение государственной власти к тем или иным партиям, общественным объединениям

имеет место и в том случае, если конституция признает свободу политической оппозиции. Правящая партия, в том числе в России, всегда в какой-то мере использует властные рычаги, чтобы препятствовать оппозиции прийти к власти. Однако в условиях демократии государство отнюдь не стремится ликвидировать всякую политическую оппозицию. Только немудрая государственная власть делает это. Проницательные руководители государства понимают, что оппозиция полезна для общества. Она указывает на его «болевы́е точки», и чем успешнее будет их «лечение», тем больше шансов у правительства сохранить свое пребывание у власти, избежать революционных потрясений. Если же запрещать политическую оппозицию, загоняя болезни общества внутрь, то последствия могут быть катастрофическими<sup>1</sup>.

Наряду с партиями государство поддерживает или стесняет деятельность других общественных объединений, разрешая или запрещая им участие в политике (выдвижение собственных кандидатов, участие в избирательной кампании, демонстрации с политическими лозунгами и т.д.). Такое участие запрещается, например, социально-экономическим объединениям, в частности, профсоюзам.

Государство оказывает определяющее воздействие на политический режим в обществе. Использование демократических или авторитарных методов осуществления государственной власти составляет сердцевину политического режима в стране.

Государство создает основной массив политических норм. Многие правовые акты (законы и др.) имеют политический характер и, хотя в праве численно преобладают неполитические нормы, право в целом – инструмент политики государства. Именно путем правовых норм государство регулирует важнейшие стороны экономических, социальных и других отношений в обществе.

Наконец, регулирующая роль государства, хотя и в неизмеримо меньшей степени, распространяется на *духовную жизнь* общества. Конституции многих стран (в том числе России) запрещают пропаганду расизма, национализма, разжигание языковой и социальной розни. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. «О противодействии экстремистской деятельности» устанавливает уголовную, административную или гражданско-правовую ответственность за пропаганду исключительности, превосходства или неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной или религиозной принадлежности, пропаганду или публичное де-

<sup>1</sup> Оппозиция тоже не всегда использует правовые формы. Даже парламентская оппозиция устраивает драки в парламенте, а несколько депутатов фракции «Родина» в России в 2005 г. устроили голодовку в здании Государственной Думы.

монстрирование нацистской атрибутики или символики, распространение террористических взглядов. Он предусматривает меры по борьбе с распространением печатных и аудиовизуальных экстремистских материалов. В соответствии с решением суда (государственного органа) могут быть конфискованы и уничтожены издания, видеозаписи и т.д., пропагандирующие запрещенные законом чужденоненавистнические взгляды. В то же время государство в некоторых странах устанавливает обязательную идеологию (ислам в странах мусульманского фундаментализма, панча-сила в Индонезии, рукунегару в Малайзии и т.д.). Соответствующие положения закреплены в конституциях, иных правовых актах. В Конституции КНР 1982 г. говорится об идеях Мао Цзэдуна, в Конституции Вьетнама 1992 г. — Хо Ши Мина, в Конституции КНДР 1972 г. — об идеях чучхе.

Характеризуя вмешательство государства в различные стороны жизни общества, американский автор (выходец из России) В.Фридман написал книгу «Социалистические Штаты Америки». В отрывке из этой книги, опубликованном в «Российской газете», он утверждает, что вмешательство американского государства во все сферы жизни общества постоянно и систематично и что в США осуществлены все 10 мер, обозначенных как необходимые для социализма в «Манифесте Коммунистической партии» К. Маркса и Ф. Энгельса<sup>1</sup>. В утверждениях В.Фридмана много преувеличений, однако ясно, что и в США, где, как считается, экономическая роль государства слабее, чем в Европе, государство регулирует самые различные стороны жизни общества. Регулирующая роль государства (мы не говорим сейчас о ее степени) появилась вместе с возникновением государства, отрицать ее не НУЖНО, ликвидировать ее невозможно. Проблема состоит в другом: регулирующая роль государства не должна стеснять саморазвитие общества, а этот теоретический постулат реализовать практически невозможно, поскольку всякое регулирование это саморазвитие затрагивает. Речь, видимо, может идти лишь о магистральном пути его саморазвития, исключении масштабных социальных экспериментов с обществом, проводимых в прошлом государственной властью (в том числе в России в целях строительства коммунизма).

## Глава 6

### ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ УРОВНИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

#### § 1. Территория и управление

**Состав государственной территории.** Государственное управление осуществляется в масштабах страны, а иногда выходит за ее пределы (управление посольствами и консульствами данного государства в других странах, регулирование поведения своих граждан, находящихся за границей, контроль за использованием экономических зон государства, расположенных в открытом море, и др.).

В России государственное управление осуществляется Федерацией и ее субъектами (государственными образованиями), обладающими, как считается, государственной властью. Суверенитет РФ распространяется на всю ее территорию. Территория государства определяется государственной границей, включает сушу, внутренние воды, территориальное море — 12 морских миль от линии отлива, т.е. приблизительно 22 км, воздушный столб над ними до высоты геостационарной орбиты Земли (приблизительно 100 · 110 км), недра Земли на достижимую глубину, а также континентальный шельф (понижение морского дна от суши). Территорией государства считается также «подвижная» территория — морские, воздушные суда и космические аппараты под флагом государства.

**Территория и полномочия органов государства.** Осуществляя государственное управление, Российская Федерация имеет предметы исключительного ведения (оборона и безопасность, внешняя политика, регулирование прав человека и гражданина, ядерная энергетика и др.). По этим вопросам только Федерация издает правовые акты, распространяющиеся на всю территорию. На всей территории (в том числе в субъектах РФ) действуют управления, отделы, отделения федеральных министерств и ведомств, осуществляющих отраслевое управление (военные комиссариаты, управления, отделы, отделения министерств внутренних дел, юстиции, здравоохранения и социального развития, Федеральной службы безопасности и др.). Они есть и во многих муниципальных образованиях, где эти отделы решают отраслевые вопросы государствен-

ного значения (вопросами местного значения занимаются органы местного самоуправления). Федеральное государственное управление, имеющее в основном координационный и отраслевой характер, действует в семи федеральных округах (Центральном, Южном, Уральском и др.). В них есть полномочные представители Президента РФ. Многие министерства и ведомства создали в округах свои управления, Генеральный прокурор назначил в каждый округ своего заместителя. Федеральные законы и, следовательно, государственное управление распространяется на подвижную территорию. Территориальных автономных образований в России нет, автономная область и автономные округа - субъекты РФ, лишь сохранившие прежние названия.

Наряду с исключительными предметами ведения Федерации Конституция РФ выделяет совместные предметы ведения РФ и ее субъектов (природопользование, защита прав национальных меньшинств, административное право и др.), по которым государственное управление могут осуществлять и Федерация, и ее субъекты. В данном случае федеральное управление и управление субъекта РФ территориально совпадают, но субъект РФ может осуществлять управление на своей территории по этим вопросам только в том случае, если какие-либо общественные отношения по совместным предметам ведения не урегулированы Федерацией (федеральное право имеет верховенство).

Наконец, имеются «остаточные» предметы ведения. Они определены в Конституции РФ как то, что остается за вычетом предметов ведения Федерации и совместных предметов ведения Федерации и ее субъектов. Остаточные полномочия в Конституции РФ не перечислены, можно считать, они не имеют принципиального значения, но это те предметы ведения, которые может осуществлять только субъект РФ на своей территории. В данном случае закон субъекта РФ имеет верховенство, но он, конечно, должен соответствовать Конституции РФ и федеральным законам.

## § 2. Общегосударственное управление

Общегосударственное управление осуществляется высшими и центральными органами государства. Они почти всегда расположены в столице государства (например, исключением является местопребывание Конституционного суда Германии не в Берлине, а в г. Карлсруэ). К числу *высших* органов государства относятся: глава государства (монарх, президент, в единичных странах — коллегиальный глава), парламент, правительство (совет министров, кабинет минист-

ров), верховный суд, конституционный суд (совет), в некоторых странах — высший административный суд, высший хозяйственный суд. В России высшими органами государства являются: глава государства (Президент РФ), высший орган законодательной власти (парламент), высший орган исполнительной власти (Правительство РФ), высший орган судебной власти в сфере общей юрисдикции (Верховный Суд РФ). К числу специализированных высших органов правосудия могут быть отнесены Высший Арбитражный Суд РФ и Конституционный Суд РФ.

*Центральные органы государства* — это, как правило, отраслевые органы: министерства и ведомства. В России это также Центральная избирательная комиссия, Центральный банк РФ, Генеральный прокурор. В субъектах федерации (в том числе в большинстве республик в составе Российской Федерации, а иногда и в других субъектах РФ) иногда существуют свои местные министерства, но они не относятся к центральным органам управления.

Общегосударственный характер управления, осуществляемого высшими и центральными органами государства, находит выражение в порядке их формирования, территориальной и предметной сферах деятельности, в порядке подчиненности и ответственности, формах и методах деятельности. Высшие органы государства формируются либо непосредственно гражданами государства, либо другими высшими органами. Так, однопалатный парламент (например, Верховная Рада в Украине) и нижняя палата двухпалатного парламента (Государственная Дума в России)<sup>1</sup> во всех странах формируются путем избрания гражданами (в отдельных странах президент может назначить в состав однопалатного парламента небольшое число членов, например, в Египте 10 человек, которые составляют менее  $\frac{1}{40}$  части его состава). Верхняя палата парламента, однако, может формироваться не только путем прямых выборов гражданами, но и другими способами: косвенными выборами (во Франции членов верхней палаты избирают по административно-территориальным единицам — департаментам депутаты нижней палаты, проживающие в них, а также члены органов местного самоуправления), путем назначения (в Германии — правительствами земель), выборов нижней палатой (Норвегия), смешанными способами (Бельгия и др.). В России половина членов Совета Федерации

<sup>1</sup> Употребляемые в литературе названия «верхняя» и «нижняя» палаты парламента — дань традиции. В настоящее время большими полномочиями обладает нижняя палата.

(верхней палаты) назначается губернаторами (главами администраций субъектов РФ), а половина избирается их законодательными органами.

Глава государства президент республики также во многих странах избирается прямыми выборами (в том числе в России). В США применяются косвенные выборы (сначала избираются выборщики, которые голосуют за президента), в ряде стран президенты избираются парламентами (Венгрия, Чехия и др.), иногда особыми органами (временными избирательными коллегиями) с участием парламента (Германия, Италия). В тоталитарных странах бывали и пожизненные президенты (в Гвинее, Кении и др.). Глава государства в монархиях (король, султан и др.) не избирается (кроме Малайзии), он занимает свой пост по наследству.

Правительства формируются парламентами, с их участием (в России премьер-министра президент назначает с согласия Государственной Думы) или назначаются президентами (министры в США, премьер-министр и министры в Египте). В большинстве президентских республик должности премьер-министра нет, а соответствующие полномочия осуществляет сам президент.

Остальные высшие и центральные органы государства назначаются либо одной из палат парламента (Конституционный Суд в России Советом Федерации по представлению Президента РФ), либо по частям обеими палатами парламента (Счетная палата в России), либо по частям обеими палатами и главой государства (Центральная избирательная комиссия в России, Конституционный Суд в Испании).

Особый характер общегосударственного управления находит, далее, свое выражение в территориальной и предметной сферах деятельности. Как говорилось, органы общегосударственного управления (если это не их делегатуры на местах) осуществляют управление на всей территории государства (включая особые виды территорий). В частности, в России действует законодательство, согласно которому субъекты РФ не вправе осуществлять без разрешения федеральных органов деятельность на примыкающем к их территории континентальном шельфе, это объект деятельности Федерации. В тех странах, где наряду с субъектами есть несубъекты федерации — федеральные территории, федеральные владения (Австралия, США, Индия и др.), федерация, ее органы ими управляют непосредственно. В России подобных территориальных образований нет.

Предметная сфера деятельности государственных органов охватывает важнейшие вопросы жизни общества, государства, коллективов, личности. В Конституции РФ эта сфера закреплена ст.

71 в виде предметов ведения Федерации. К их числу относятся федеративное устройство и территория РФ, регулирование прав и свобод человека и гражданина, внешняя политика и международные отношения, оборона и безопасность, судостроительство, прокуратура и др. Полномочия в этой сфере принадлежат исключительно общегосударственным органам, только они могут издавать нормативные правовые акты по этим вопросам, осуществлять управленческие действия.

Подчиненность и ответственность высших общегосударственных органов имеют особый характер. Над высшими органами государства (парламентом, президентом, верховным судом и др.) нет других органов, которым они были бы подчинены (т.е. которые могли бы давать им обязательные указания), а их ответственность своеобразна. Президент может быть смещен с должности только путем применения особых процедур (импичмент в России, США, решение Конституционного суда в соответствии с постановлением парламента в Германии и т.д.). Правительство может быть уволено в результате вотума недоверия, отставки, решения президента, генеральный прокурор увольняется решением одной из палат парламента (в России). Роспуск парламента (как правило, нижней палаты) возможен обычно только в случае его неразрешимых противоречий с правительством или если парламента в определенный после выборов срок не может начать работу. Некоторые органы вообще не могут быть смещены (Верховный суд, Центральная избирательная комиссия и др.).

Центральные отраслевые органы государства — министерства и ведомства могут быть реорганизованы решением парламента (в парламентарных государствах), президента (в президентских республиках), главы министерств и ведомств в зависимости от формы правления могут быть уволены решением парламента (вотум недоверия, интерpellация) или президента (в президентской и президентско-парламентарной республиках).

Общегосударственное управление осуществляется также государственными служащими (в федеральных государствах, в том числе в России, это федеральная государственная служба).

Своеобразие присуще отдельным способам деятельности общегосударственных органов. Некоторые методы принуждения могут применять только общегосударственные органы (уголовное наказание, использование внутренних войск и др.). Субъекты РФ их использовать не вправе.

### § 3. Государственное (государствоподобное) управление субъекта федерации

Как указывалось выше, федеративные государства (они составляют около  $\frac{1}{8}$  государств мира, в их числе Россия) состоят из субъектов федерации. В России существует шесть разновидностей субъектов: республики в составе Федерации, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа.

В отличие от несубъектов (например союзных территорий в Индии), административно-территориальных единиц (воеводств в Польше или провинции в Китае), муниципальных образований (сел, городов и др.) субъекты Федерации в России, как считается, обладают собственной государственной властью. У них имеются законодательные органы (местные парламенты - законодательные собрания), главы администрации субъекта (обычно губернаторы, но иногда они называются президентами, в том числе в республиках в субъектах федерации). Иногда имеются свои правительства (в землях Германии, в некоторых субъектах РФ), верховные суды (США), конституционные или уставные суды (в субъектах РФ).

В конституциях различных федераций по-разному разграничиваются полномочия (сферы управления) федерации и субъектов. Иногда перечисляются только предметы исключительного ведения федерации, а в остальных сферах могут законодательствовать субъекты федерации, иногда (например, в Индии) перечисляются три сферы: исключительные полномочия федерации, совместные полномочия федерации и субъектов, исключительные полномочия субъектов. Возможны и иные варианты (о конституционном разграничении предметов ведения в России говорилось выше).

С разграничением предметов ведения и полномочий связан тот или иной объем полномочий субъекта федерации, собственная управленческая сфера его деятельности. В федеративных государствах проблема соотношения федерального и «субъектного» государственного управления нередко стоит весьма остро и порождает существенные противоречия. Связано это прежде всего с концепцией «двойственности» государственной власти, принятой и в законодательстве России (государственная власть федерации распространяется на территории ее субъектов, а в субъекте федерации есть также своя государственная власть субъекта федерации в его пределах), а также со сложностями разграничения предметов ведения, особенно с существованием совместных предметов ведения, где «свою» государственную власть используют и федерация, и ее субъекты. Эти сложности

преодолеваются в результате использования принципов единства государственной власти в федерации, верховенства государственной власти федерации, верховенства федерального права и признания государственного суверенитета только за федерацией. Как уже говорилось, двух суверенных властей, преследующих социально противоположные цели, в государстве быть не может (это, в частности, продемонстрировало вооруженное противостояние Съезда народных депутатов и Верховного Совета, с одной стороны, и Президента РФ — с другой, закончившееся в 1993 г. обстрелом здания парламента и победой политической линии Президента РФ). Конституционный Суд РФ в своих решениях неоднократно указывал, что суверенна только федеральная государственная власть, а статьи конституций некоторых субъектов РФ об их государственном суверенитете противоречат Конституции РФ.

Отсутствие государственного суверенитета у субъектов РФ не означает, что на их территории действует только управление Федерации. В субъекте РФ имеются три вида управления, которые предельно разделены.

С одной стороны, на территории субъекта РФ федеральные органы ведают общегосударственными вопросами (и в эту сферу органы субъектов не вправе вмешиваться). Федеральные органы осуществляют такое управление на территории субъекта РФ либо на основе общего регулирования (издание законов, указов президента, постановлений правительства, действующих на всей территории Федерации и, следовательно, в каждом ее субъекте), либо путем отраслевого управления созданных на местах территориальных федеральных органов и деятельности федеральной государственной службы (федеральных служащих). С другой стороны, субъект РФ осуществляет государственное управление на своей территории по вопросам, отнесенным федеральной Конституцией к его ведению, и по вопросам совместного с федерацией ведения (если только управленческие действия по вопросам совместного ведения не осуществляют органы Федерации и федеральные государственные служащие, они имеют приоритет). Наконец, существует местное самоуправление в пределах каждого отдельно взятого муниципального образования.

Государственное управление субъекта ограничено его территорией и кругом полномочий. К его собственным полномочиям отнесены те, которые остаются за вычетом исключительных полномочий федерации и совместных полномочий федерации и ее субъектов. Это так называемые остаточные полномочия, которые обычно не имеют принципиального значения для государства.

Муниципальное управление на территории субъекта РФ имеет собственную сферу деятельности. Его общие принципы установлены Федерацией (федеральным законом), а более конкретно оно регулируется законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований.

Управление, реализуемое субъектом, как говорилось выше, предполагает создание необходимых органов. В субъекте федерации имеется свой законодательный орган (чаще всего однопалатный, но в России, например, некоторые субъекты имеют двухпалатные законодательные органы). Функции исполнительной власти осуществляет глава администрации субъекта (губернатор и др.) или правительство. Иногда одновременно существуют глава администрации и правительство (это имеет место и в некоторых субъектах РФ), причем глава администрации может возглавлять правительство в качестве его главы, а может существовать и отдельная должность премьер-министра (в некоторых республиках в составе Российской Федерации).

Глава администрации субъекта федерации иногда избирается гражданами (в США), по в Индии, Пакистане назначается президентом. В России в соответствии с Законом 2004 г. установлен следующий порядок: глава администрации избирается законодательным собранием субъекта РФ, но кандидатуру на эту должность законодательному собранию представляет только Президент РФ. В субъектах некоторых федераций граждане избирают непосредственно также отдельных должностных лиц (например, казначея в некоторых штатах США). В этом случае они пользуются определенной независимостью от губернатора.

Чаще всего субъекты федерации своей особой системы судов не имеют. Суды общей юрисдикции обычно являются федеральными судами. В России судами субъектов РФ являются лишь конституционные (в республиках) и уставные суды (в других субъектах), а также мировые судьи. В США штаты имеют свою судебную систему, свои суды общей юрисдикции во главе с верховным судом штата.

Один из сложных вопросов управленческой деятельности субъекта федерации связан с соблюдением ее пределов. Субъект федерации обычно стремится расширить границы собственного управления, захватывает «куски» федеральных полномочий и вмешивается в сферу муниципального управления. Это порождает, с одной стороны, проблему уточнения полномочий, новых разграничений, а с другой — необходимость двухуровневой и трехуровневой координации федерации, ее субъектов и муниципальных образований. С этой целью в России принято законодательство о разграничении полномочий трех уровней управления (федерального, «субъектного», му-

ниципального), законодательство о внутреннем разграничении полномочий в предметах совместного ведения Федерации и ее субъектов, а также заключены внутригосударственные договоры о распределении тех или иных вопросов внутри совместных предметов ведения между Федерацией и ее субъектами. Имеются трехсторонние договоры: Федерации, более крупного субъекта РФ и небольшого автономного округа, который, тоже являясь по Конституции РФ «равноправным» субъектом РФ, входит в другой, более крупный субъект (например, Корякский автономный округ входит в Камчатскую область, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ — в Иркутскую область). В некоторых договорах отдельные совместные предметы ведения целиком передавались Федерации или субъекту, что нарушает Конституцию РФ. В настоящее время между Российской Федерацией и многими ее субъектами подписаны соглашения о прекращении действия таких договоров, но некоторые субъекты РФ не отказываются от них и даже закрепляют в своих конституциях положение, что такие договоры являются одной из основ отношений Федерации и ее субъекта.

Федерация вправе вмешиваться в управление субъекта, используя право федерального принуждения в установленных конституцией или федеральным законом случаях. Формы федерального принуждения в России (ропуск законодательного собрания субъекта РФ, отрешение от должности главы субъекта РФ, временное финансовое управление в субъекте РФ и др.; все они могут быть использованы только после решения суда, установившего факт нарушения Конституции РФ или федеральных законов) рассматриваются ниже. Кроме случаев введения чрезвычайного положения при массовых беспорядках эти формы не использовались, но в 2005 г. Президент РФ впервые отстранил от должности одного из губернаторов за ненадлежащее исполнение своих обязанностей.

#### **§ 4. Государственное управление и территориальная автономия**

Слово «автономия» (от греч. autos — сам, nomos — закон — «собственный закон») означает самоуправление, самостоятельное решение собственных дел. Его часто применяют для характеристики местного самоуправления (оно автономно), существует национально-культурная автономия, представляющая собой общественное объединение людей, относящих себя к той или иной территориально разрозненной этнической группе. Существуют и иные формы автономии (например, у саа-

мов в Финляндии, Швеции, Норвегии, занимающихся оленеводством и кочующих по территориям этих стран).

Особое положение в государстве занимает *территориальная* автономия. В России нет территориальных автономных образований. Однако студенты должны иметь представление об управлении такого рода. Ниже «собственное» управление территориальной автономии рассматривается на материалах зарубежных стран.

Территориальные автономные образования, как правило, существуют в унитарных государствах и лишь иногда встречаются в составе отдельных субъектов федерации (например, в индийском штате Ассам). Такая автономия создается обычно в связи с этническими, бытовыми, культурными и иными особенностями населения, компактно проживающего в определенном регионе (например, Шотландия в Великобритании, Корсика во Франции, Гренландия в Дании, Нахичевань в Азербайджане и т.д.). Как говорилось, различают политическую и административную территориальную автономию. Первая (примеры указаны выше) называется часто также государственной или законодательной автономией, хотя в единичных случаях ей не предоставлено право издания местных законов (в Автономной Республике Крым есть свой высший орган автономии - Верховная Рада Крыма, но законы издает только Верховная Рада Украины). За единичными исключениями (Крым) политическая автономия имеет свой законодательный орган (местный парламент), который вправе путем издания законов регулировать обычно сравнительно узкий круг местных вопросов (создание своей администрации, сельское хозяйство, санитария и гигиена, начальное образование, охота и рыболовство и др.). Иногда политические автономные образования имеют гораздо более широкие права (например, Гренландия), а Азорские острова (Португалия) вправе участвовать во всех международных переговорах, если они касаются автономного образования. В политической автономии есть губернатор (используются и иные названия, например, в Крыму — представитель Президента Украины), назначаемый центром, обычно главой государства (реже — правительством). У него имеется небольшой аппарат чиновников, но широких полномочий назначаемый губернатор, как правило, не имеет, управление осуществляют органы, создаваемые местной легислатурой. Обычно это постоянные комитеты, отраслевые комиссии и др. (в Крыму — Совет министров). Губернатор осуществляет контроль за законностью деятельности законодательного собрания и местных исполнительных органов автономии. Он не должен вмешиваться, например, в вопросы целесообразности решения тех или иных местных вопросов (но иногда вмешивается, например, на Аландских островах в Финляндии).

Своих судебных органов политическая автономия не имеет, хотя допускаются определенные особенности судебного процесса, учет местных традиций, ведение судопроизводства на местном языке.

*Административная* автономия (два округа, населенные индейцами, в Никарагуа; Гагаузия в Молдавии; автономные районы, округа и уезды в Китае и т.д.) обладает более узкой компетенцией в сфере управления. У нее нет права издания местных законов, местный представительный орган принимает решения или постановления, обычно нет назначаемого центром чиновника общей компетенции (губернатора и др.). Государственное управление, как правило, представлено лишь делегатурами министерств. В Китае в автономиях действуют «органы самоуправления», но на деле это органы государственной власти (собрания народных представителей) и органы государственного управления (местные народные правительства). В соответствии с принятой в Китае социалистической доктриной, которая отрицает разделение властей и местное самоуправление, названные органы входят в единую систему государственной власти.

## § 5. Государственное управление, административно-территориальные единицы и муниципальные образования

Территория унитарного государства, субъектов федерации в федеративном государстве обычно (кроме государств-карликов) разделена на административно-территориальные единицы. Это деление может включать два звена (округа или области, разделенные на общины), три звена (единицы областного уровня, районного и общинного), а иногда даже четыре (коммуна (община), арондисман (район), департамент (округ), режьон (область) во Франции).

< Государственное управление в этих территориальных единицах может быть организовано по-разному в зависимости от того, является данная территориальная единица только административно-территориальной единицей или эта единица имеет статус муниципального образования. Административно-территориальные единицы, не имеющие статуса муниципального образования, управляются должностными лицами (начальник района, губернатор и др.), назначенными органами государства. В таких единицах существует только государственное управление. Обычно это районы, области и др., но не города и села, хотя в некоторых странах Востока, например в Индонезии, села управляются назначенными старостами. Названия муниципальных образований (сельский административный округ (община), район, город и т.д.) обычно в России совпадают с названиями административно-территориальных единиц, но муниципальные образова-

ния имеют собственное выборное самоуправление (совет, мэр и др.). Поэтому, как уже говорилось, необходимо различать понятия административно-территориальной единицы и муниципального образования. Однако это не означает, что в муниципальном образовании всегда отсутствует государственное управление. В крупных единицах (район и выше) его могут представлять районные директора, назначенные губернаторы, префекты, которые реализуют общегосударственные полномочия наряду с действующими муниципальными советами и мэрами, которые занимаются вопросами местного значения. Кроме того, в городах, некоторых других муниципальных образованиях есть отделы и отделения (делегатуры) министерств (отдел министерства внутренних дел, юстиции, сельского хозяйства и др.). Такие отделы и отделения есть и в России. Они осуществляют на местах отраслевое государственное управление. В тех муниципальных образованиях, где нет таких отделов и отделений министерств (мелкие села), избранные мэры, старосты в зарубежных странах утверждаются правительством, министром внутренних дел в качестве представителей государства и в случае необходимости выполняют такие функции, которые имеют общегосударственное значение. По этим вопросам мэр подчинен вышестоящим государственным органам. В России такой порядок применяется лишь частично и по определенным вопросам: главам администраций муниципальных образований предоставляются лишь отдельные полномочия государственного характера (например, нотариальное удостоверение некоторых документов), хотя органам муниципальных образований законами субъектов РФ могут быть переданы и некоторые другие государственные полномочия (об этом ниже).

Административно-территориальное деление имеет свою иерархию: нижестоящие административно-территориальные единицы подчинены вышестоящим (например, районы области) и указания вышестоящих органов государства обязательны для нижестоящих. В муниципальных образованиях такого подчинения нет. Они автономны, каждое из них самостоятельно и под свою ответственность занимается местными делами. Местное самоуправление не входит в систему государственной власти.

Различие в управлении местными территориальными единицами исторически коренится в том, что выделилось два вида управления на местах: общинное и региональное. Это различие территориальных единиц сохраняется и сейчас, хотя и не так отчетливо, как прежде.

Общины считаются естественно сложившимися образованиями. Сначала это были селения, основанные племенами, перешедшими к

оседлому образу жизни, поселки, созданные переселенцами (в частности, иммигрантами) и т.д. Многие из них превратились затем в огромные города (например, Нью-Йорк), но продолжают считаться общинами (еще столетия назад они получили городские хартии от королей, даровавших им подобие местного самоуправления). Другие территориальные единицы, создаваемые «сверху», актами государственной власти, в ходе районирования получили обобщенное название регионов. В отличие от «естественных» общин они считаются «искусственными» образованиями. Это различие учитывается и в международных актах (Европейская хартия муниципального самоуправления относится прежде всего к общинному звену).

В общинном звене (коммунах, городах, поселках, сельских административных округах), по существу, нет особого государственного управления. Там действуют только органы местного самоуправления. Если и есть отделения министерств, то они по существу являются учреждениями по обслуживанию населения (например, почта).

Иным образом организовано управление в региональных единицах. В некоторых странах (Великобритания, Швеция и др.) оно подобно общинному, так как во всех звеньях административно-территориального деления действуют выборные советы и коллегиальные отраслевые постоянные комиссии советов или теперь чаще — исполнительные комитеты (в Швеции, с 2000 г. они создаются в Великобритании, подобие исполнительных комитетов есть в некоторых муниципальных образованиях других стран). Такие комиссии или комитеты, а иногда — председатель регионального муниципального совета являются исполнительными органами местного самоуправления. В отличие от общинного звена в регионах имеются делегатуры министерств (отделы), которые занимаются общегосударственными вопросами в рамках отраслевой компетенции. В других странах наряду с органами местного самоуправления (муниципальными советами) и отраслевыми делегатурами министерств в региональном звене есть назначенные правительством представители государства — чиновники общей компетенции (префект, губернатор и др.). Последние занимаются общегосударственными вопросами и контролирует законность актов и действий совета, совет и мэр ведают местными делами. Такая система существует на Украине: государственные администрации (во главе с администратором области, района, назначаемым Президентом Украины) и избранные населением советы во главе с выборным «головой».

В России нет чиновников общей компетенции, назначаемых в города и районы, хотя в принципе это может допускаться, если преду-

смотрено законом субъекта РФ о местном самоуправлении. Назначенные представители главы администрации субъекта РФ (губернатора и др.), но не представители Федерации действуют в районном звене в некоторых субъектах РФ. Они не должны подменять органы местного самоуправления, а могут существовать лишь наряду с ними.

### § 6. Особенности управления крупными городами

Классификация крупных городов и управление ими. Понятие «крупный (большой) город» может употребляться в различных значениях: крупный по численности жителей, по роли в экономике и т.д. С этой точки зрения крупными городами в России могут считаться не только центральные города субъектов РФ (некоторые из них — города с миллионным населением, а другие (преимущественно в автономных округах — небольшие поселения), но и некоторые города, не являющиеся центрами субъектов РФ (например, Нижний Тагил в Свердловской области или г. Тольятти, центр ВАЗа, в Самарской области). Численность населения в таких городах иногда во много раз превышает число жителей некоторых центральных городов субъектов РФ или их роль в жизни страны существенна.

С точки зрения организации управления можно выделить пять групп крупных городов: 1) города, являющиеся центрами субъектов Федерации, но не имеющие внутригородского деления, внутригородских муниципальных образований. Вопросами местного значения города ведают городской представительный орган (дума, совет и др.), избираемый мэр (бывают и случаи назначения мэра, что не соответствует законодательству) и назначаемый исполнительный орган (администрация). Вместе с тем, в таком городе расположены и органы, как считается, государственного управления субъекта РФ (законодательный орган, губернатор и др.), которые если не юридически, то фактически оказывают большое влияние на управление городскими делами; 2) крупные города, не являющиеся центральными городами субъектов федерации и также не имеющие внутригородских муниципальных образований. Схема управления таким городом аналогична предыдущей, но в нем не расположены органы субъекта РФ, что фактически дает больше самостоятельности городским органам управления; 3) крупные города, являющиеся центральными городами субъектов РФ и имеющие внутригородские муниципальные образования (городские округа). В данном случае имеются органы муниципального управления городом (совет, мэр и др.) и органы муниципального управления в каждом внутригородском округе (совет, мэр и др.). Органы управле-

ния субъекта РФ, расположенные в таком городе, оказывают фактическое влияние на управление городом, а иногда и внутригородскими округами; 4) крупные города, не являющиеся центральными городами субъектов РФ, но имеющие муниципальные внутригородские округа. Управление городом и внутригородскими округами аналогично указанной выше схеме. Высших органов субъекта РФ в таком городе нет; 5) крупные города, являющиеся субъектами РФ. Их два — Москва и Санкт-Петербург. Система управления ими имеет существенные особенности. Прежде чем перейти к их анализу, необходимо подчеркнуть, что во всех городах, включая города — субъекты РФ, наряду с той или иной формой муниципального управления существует и *государственное отраслевое* управление, представленное некоторыми территориальными органами исполнительной власти РФ, а иногда и территориальными органами исполнительной власти субъекта РФ — отделы, отделения министерств, ведомств, департаментов, которые занимаются вопросами государственного значения. О таких органах уже говорилось выше.

**Управление городами Москвой и Санкт-Петербургом** имеет ряд различий. Юридические и фактические различия связаны, в частности, с тем, что Москва имеет статус столицы государства Российской Федерации.

Считается, что как и иные субъекты РФ, города федерального значения Москва и Санкт-Петербург обладают своей государственной властью. Она осуществляется в пределах их предметов ведения и полномочий, установленных Конституцией РФ, либо непосредственно их жителями — гражданами РФ (на выборах, референдумах и др.), либо общегородскими органами государственной власти (законодательными, исполнительными, судебными). В отличие от других крупных городов общемосковские или общие для всего Санкт-Петербурга органы местного самоуправления не создаются, такие органы образуются только во *внутригородских подразделениях* (районах). В Москве таких районов более 120, в Санкт-Петербурге менее 100. *Районы* создаются с учетом исторических, географических, градостроительных особенностей, численности населения, расположения транспортных средств, инженерной инфраструктуры и др. Названия районов обычно связаны с историей, местными традициями (например, в Москве — Вешняки, Новогиреево, Перово, в Санкт-Петербурге они носят названия населенных пунктов, прилежащих небольших городов, иногда обозначены номерами, например, 45, 68 и т.д.). Кроме органов местного самоуправления в районах Москвы есть и административные органы — *управы* (о них — ниже).

Наряду с районами в Москве имеется 10 более крупных *административных внутригородских округов*. Они объединяют в среднем по 12 районов. Округа имеют географические названия (Северо-западный административный округ, Восточный административный округ и др.). Округа не являются единицами местного самоуправления. Они создаются для административного управления соответствующими территориями. Образование, преобразование, упразднение административных округов, присвоение им наименований, изменение границ осуществляется высшим должностным лицом г. Москвы (субъекта РФ) – мэром г. Москвы.

Органами государственной власти г. Москвы являются Московская городская Дума, Правительство Москвы, Уставный суд г. Москвы и мировые судьи. Московская городская Дума – законодательный (представительный) орган г. Москвы, Правительство Москвы – высший исполнительный орган государственной власти г. Москвы, возглавляемое мэром г. Москвы, суды – органы судебной власти г. Москвы.

Органы государственной власти г. Москвы вправе решать следующие вопросы: принятие и изменение Устава г. Москвы и иных городских правовых актов; контроль за их соблюдением; территориальное устройство города; установление системы, организации и порядке деятельности органов государственной власти и должностных лиц г. Москвы; регулирование организации местного самоуправления с учетом особенностей Москвы как города федерального значения; собственность, бюджет, внебюджетные фонды г. Москвы; административные штрафы, платежи, налоги и сборы за исключением федеральных; охрана общественного порядка, содержание органов по охране общественного порядка и контроль за их деятельностью; обеспечение противопожарной безопасности; комплексное социально-экономическое и культурное развитие г. Москвы; городские вопросы образования, воспитания, науки, здравоохранения, социальной защиты и поддержки населения; развитие и поддержка предпринимательства; создание государственных учреждений и предприятий г. Москвы и установление цен на их товары и услуги; содержание жилищного и нежилого фонда, систем коммунального обеспечения и энергетики; благоустройство; городской транспорт и связь; торговля и общественное питание; утилизация и переработка отходов производства и потребления. ритуальные услуги; информационная служба; архитектура и другие вопросы, не отнесенные Конституцией РФ к ведению Российской Федерации и совместному ведению Федерации и ее субъектов.

Каждый из органов государственной власти осуществляет эти полномочия, используя присущие ему формы организации и методы деятельности.

Московская городская Дума состоит из 35 депутатов, избираемых прямыми выборами жителями г. Москвы — гражданами РФ в соответствии с основными принципами федерального избирательного права. Она вправе принимать законы г. Москвы и другие решения, если в ее состав избрано не менее 2/3 депутатов от установленной Уставом г. Москвы численности. Депутат Думы работает на постоянной основе (оплачивается из средств государственного бюджета) и не вправе заниматься другой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Он вправе сложить свои полномочия досрочно. Руководит работой Думы ее председатель и его заместители, избираемые тайным голосованием из числа депутатов. В Думе могут быть созданы депутатские фракции (объединения).

Московская городская Дума имеет исключительные полномочия, т.е. по определенным вопросам решения принимает только она. К их числу относятся: принятие Устава города, законов, постановлений; принятие бюджета Москвы, внебюджетных фондов и отчета об их исполнении; установление региональных (общемосковских) и местных (для местного самоуправления) налогов и сборов; утверждение генерального плана развития Москвы; установление и изменение структуры городской Думы, депутатских комиссий, рабочих групп, аппарата Думы; осуществление права законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания России; избрание представителя городской Думы в Совет Федерации и согласованные назначения другого представителя от исполнительной власти г. Москвы; толкование законов г. Москвы (за исключением Устава г. Москвы, что делает Уставный суд г. Москвы); назначение председателя Контрольно-счетной палаты г. Москвы, его заместителей и аудиторов; назначение по представлению мэра г. Москвы судей Уставного суда; назначение мировых судей г. Москвы; назначение даты выборов в городскую Думу; установление порядка и даты референдума г. Москвы; заключение соглашений с органами государственной власти других субъектов РФ и иностранных государств (речь не идет о соглашениях политического характера); создание, объединение, упразднение муниципальных образований в г. Москве; установление порядка организации и деятельности органов территориального общественного самоуправления; установление административной ответственности по вопросам, отнесенным к полномочиям субъекта РФ (в данном случае — г. Москвы) и другие вопросы.

Устав г. Москвы и поправки к нему принимаются не менее чем двумя третями голосов, законы — не менее чем половиной голосов от установленной численности Думы. Законопроекты о налогах, изменении финансовых обязательств города, другие законопроекты, касаю-

щиеся бюджета города, рассматриваются Думой по представлению мэра города или при наличии его заключения.

Московская городская Дума работает на заседаниях посредством деятельности постоянных комиссий, работа депутатов и в других органах. Она самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности.

Московская городская Дума может принять решение о своем роспуске. Она может быть распущена мэром г. Москвы, если суд признал ее нормативный акт противоречащим Конституции РФ, Уставу г. Москвы, федеральному закону и она в течение шести месяцев не отменила и не исправила такой акт.

Высшим постоянно действующим коллегиальным органом исполнительной власти г. Москвы является *Правительство* Москвы. Оно обладает общей компетенцией и обеспечивает согласованную деятельность других органов исполнительной власти г. Москвы. Правительство возглавляет *мэр* г. Москвы, являющийся главой субъекта РФ (Москвы). Он занимает свою должность как и другие главы субъектов РФ, путем наделения его полномочиями Городской Думой по представлению Президента РФ. Мэр непосредственно или через другие органы исполнительной власти решает вопросы социально-экономического развития города, представляет Москву и выступает от ее имени, подписывает и вправе отклонять законы, принятые городской Думой (вето мэра может быть преодолено голосами не менее  $\frac{2}{3}$  состава Думы); формирует Правительство Москвы: назначает представителя от исполнительной власти Москвы в Совет Федерации; назначает своих полномочных представителей в Московской городской Думе, иных органах; в случаях, угрожающих безопасности и здоровью жителей г. Москвы, нормальному функционированию систем жизнеобеспечения, правопорядку мэру вправе принимать необходимые меры по предупреждению экстремальных обстоятельств, ликвидации их последствий с немедленным уведомлением федеральных органов государственной власти. Он вправе отменять правовые акты органов исполнительной власти и должностных лиц г. Москвы (за исключением постановлений Правительства Москвы). Мэр издает указы (нормативные правовые акты) и распоряжения (по вопросам оперативно-исполнительного характера).

Московская городская Дума вправе выразить мэру недоверие в двух случаях: принятия им актов (акта), противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, Уставу г. Москвы, иным законам г. Москвы, противоречия установлены судом; при грубом нарушении названных выше правовых актов, а также указов Президента РФ и по-

становлений Правительства РФ, если факт нарушения установлен судом, и оно повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан. Решение о недоверии мэру принимается двумя третями голосов Думы по инициативе не менее трети депутатов. Недоверие влечет за собой немедленную отставку мэра и Правительство Москвы (Правительство Москвы продолжает исполнять свои обязанности до создания нового Правительства, но некоторые важные полномочия оно не вправе осуществлять).

Кроме мэра в состав правительства Москвы входят: вице-мэр; заместители мэра в Правительстве Москвы (в том числе первые заместители); руководитель Аппарата мэра и Правительства Москвы в ранге первого заместителя мэра в Правительстве Москвы; министры Правительства Москвы; префекты административных округов в ранге министров Москвы. Правительство Москвы принимает постановления, если за них голосует более половины членов Правительства.

Правительство Москвы осуществляет свои полномочия также через отраслевые и функциональные органы исполнительной власти г. Москвы (департаменты, управления, отделы и др.), которые осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность в определенных отраслях и сферах управления городом (городская собственность, финансы, транспорт и т.д.). Руководители этих органов назначаются и освобождаются от должности Правительством Москвы. В Правительстве Москвы партийные объединения не могут создаваться.

На местах — в административных округах и районах города образуются территориальные органы исполнительной власти. Это *префектуры* в округах и *управы* в районах. Префекты назначаются мэром, руководители управ — Правительством Москвы. Префектуры и управы осуществляют в пределах, установленных правовыми актами г. Москвы, контрольную, координирующую и исполнительно-распорядительную деятельность на соответствующих территориях. Префекты и руководители управ являются представителями исполнительной власти г. Москвы. В префектурах и управах имеется свой управленческий аппарат государственных служащих г. Москвы.

Судебная система в г. Москве является составной частью судебной системы Российской Федерации и включает Московский городской суд, районные суды, Арбитражный суд г. Москвы, Уставный суд г. Москвы, мировых судей, другие суды, учреждаемые в соответствии с федеральным законом. Уставный суд и мировые судьи являются не федеральными судами, а судами субъекта Федерации (Москвы). Остальные суды — федеральные суды. Уставный суд рассматривает вопросы соответствия законов и иных нормативных правовых актов: Уставу г. Москвы, а также дает официальное толкование Уставу г. Москвы. Его

члены назначаются городской Думой по представлению мэра. Мировые судьи рассматривают дела по вопросам, указанным федеральным законом. Каждый судья действует в *судебном участке*, объединяющем группу улиц, кварталов города или крупных домов.

Прокуратура, действующая в г. Москве, является федеральным органом, организованным на основе единоначалия.

Местное самоуправление осуществляется в районах г. Москвы, которые являются *муниципальными образованиями*. Система муниципальных органов регулируется Уставом Москвы и специальным законом. Организация и предметы ведения местного самоуправления в г. Москве соответствуют общим принципам местного самоуправления в РФ, которые установлены федеральным законом. Они рассматриваются ниже.

Представительным органом местного самоуправления в каждом районе г. Москвы является избираемое жителями района - гражданами РФ (независимо от срока проживания в Москве) *муниципальное собрание*. Его численность зависит от числа жителей района и колеблется от 10 до 20 депутатов. Депутат муниципального образования в Москве осуществляет свои депутатские полномочия без отрыва от основной деятельности (т.е. его депутатская работа не оплачивается из *муниципального бюджета*). В исключительном ведении муниципального собрания находятся: принятие Устава муниципального образования и его применение; местный бюджет; установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью; принятие планов и программ муниципального образования; решения о проведении местного референдума и другие вопросы, типичные для органов местного самоуправления (они детально рассматриваются ниже). Руководит работой муниципального собрания его председатель, избираемый депутатами.

Исполнительно-распорядительный орган района - *муниципалитет*. Возглавляет муниципалитет *руководитель муниципального образования*. Он избирается гражданами на срок полномочий муниципального собрания (не более пяти лет), одновременно с выборами собрания, но по отдельным кандидатурам. Руководитель района возглавляет деятельность по реализации местного самоуправления в районе, осуществляет исполнительно-распорядительные полномочия. Он вправе решать все вопросы местного значения, кроме отнесенных к исключительному ведению муниципального собрания, под его руководством находятся служащие муниципальной службы. Руководитель управы может издавать нормативные распоряжения, а по вопросам организационного характера — приказы.

Для управления жизнью муниципального района используются формы прямого волеизъявления граждан (референдум, территориальное общественное самоуправление и др.). Они присущи и другим муниципальным образованиям.

Санкт-Петербург, как и Москва, имеет свой законодательный орган (законодательное собрание), главу администрации данного субъекта РФ – губернатора. Город разделен приблизительно на 110 муниципальных образований — города Гатчина, Петергоф, пос. Белоостров, а также внутригородские округа, обозначенные номерами (17, 51, 63 и др.). В них создаются выборные гражданами муниципальные советы. Глава муниципального образования избирается депутатами муниципального совета из своего состава. Он создает свою администрацию. Административных округов, аналогичных округам в Москве, в г. Санкт-Петербурге нет. Есть Уставной суд г. Санкт-Петербурга, мировые судьи по участкам мировых судей.

## Глава 7

# ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

### § 1. Функции государства

Задачи и функции государства. Государственное управление является важнейшей стороной реализации функций государства, т.е. основных Направлений его деятельности по решению главных задач. Функции государства по-разному проявляются в экономике, в сфере социальных, политических отношений, в духовной сфере жизни общества.

По мере развития общества задачи меняются, что приводит к изменению прежних функций государства и возникновению новых. Функции современного демократического государства, а следовательно, и способы государственного управления совершенно иные, чем в рабовладельческом или феодальном государстве. Они неодинаковы на разных этапах развития капиталистического государства. В условиях либерального капитализма XIX в. экономическая функция государства была иной, чем у современного капиталистического государства в условиях социально ориентированной рыночной экономики.

Функции государства следует отличать от функций его органов, который имеют более конкретный характер, зависят от задач, назначения этих органов. Суд выполняет иные функции в обществе, чем, скажем, правительство, а министерство иностранных дел осуществляет другие задачи и, следовательно, функции, чем министерство внутренних дел.

Классификация **функций** государства. В научной литературе предложено много классификаций функций государства. Во-первых, различают *основные* и *неосновные* функции государства. Первые связаны с его главными задачами (например, функция обороны страны, для чего создаются государственные и только государственные вооруженные силы), вторые — с задачами, хотя и имеющими существенный характер, но не основными (например, преодоление последствий стихийных бедствий).

Во-вторых, различают функции *внутренние*, которые государство осуществляет внутри страны (например, экологическая функция, связанная с защитой среды обитания, природного равновесия), и *внешние* (участие в поддержании миропорядка).

В-третьих, функции подразделяют на *постоянные*, осуществляемые государством на всех этапах его развития (например, правоохранительная и правообеспечительная функция, хотя сам характер права на разных этапах развития государства может быть неодинаковым), и *временные*, преходящие (например, создание ракетно-ядерной промышленности, «ядерного щита» в СССР во время острого противоборства («холодной войны») с западными государствами). Основные функции чаще всего имеют постоянный характер, неосновные могут быть временными.

В-четвертых, различают функции *общего характера*, социально нейтральные, вытекающие из «общих дел» и не зависящие от социальной природы, типа того или иного государства (та же функция обороны), и *социально определенные*, зависящие, в частности, от исторического типа того или иного государства. Функция охраны социалистической собственности, как она формулировалась в документах стран тоталитарного социализма, не существует в государствах другого типа (например в феодальном).

Разделение функций по названным четырем группам имеет в известной мере условный характер. Одна и та же функция может быть основной, постоянной, социально нейтральной и т.д. (например функция обороны страны), другая может быть временной, осуществляться внутри страны, но иметь внешнеполитические цели (создание ракетно-ядерного «щита»).

В научной литературе обычно выделяют четыре основные внутренние функции государства: экономическую, социальную, политическую и идеологическую, а иногда добавляют еще две: экологическую и правоохранительную. Все эти функции должны осуществляться государством в тех пределах и формах, которые не разрушают естественное саморегулирование общества. Попытки создать огосударвленную экономику, тотальную политическую систему, особые социальные отношения («эксплуататоры», «эксплуатируемые» и др.), установить «сверху» единственную идеологию привели к краху таких государств.

*Экономическая* функция состоит в установлении государством условий и порядка экономической деятельности, в регулировании экономики. Эта функция осуществляется по-разному в тоталитарных государствах, где экономика огосударвлена, и в государствах с рыночной экономикой. В современных условиях суть этой функции состоит в том, чтобы исправлять недостатки рыночной стихии, не нарушая естественного саморегулирования общества. Этой цели в настоящее время соответствует концепция социально ориентированной рыночной экономики!]. На практике экономическая функция государства выра-

жается в том, что оно определяет разрешаемые и запрещаемые законом формы экономической деятельности (например, недобросовестную конкуренцию или производство атомного оружия частными предпринимателями). Государство предпринимает меры против незаконных монополий (например, созданных с целью взвинчивания цен), но одновременно может создавать государственные монополии в жизненно важных для общества сферах (например, электроэнергетическая система в России). Оно устанавливает цены на некоторые товары, занимается прогнозированием и планированием экономического развития, осуществляет национализацию определенных объектов собственности и др. Таким образом, экономическая деятельность современного государства, в том числе в России, имеет весьма разносторонний характер.

*Социальная функция* в современном демократическом государстве имеет не классовые, а общесоциальные цели. Во-первых, это регулирование отношений между различными социальными, этническими, возрастными и другими общностями населения. Такая деятельность государства осуществляется в соответствии с принципами социальной солидарности и социальной справедливости. Во-вторых, это оказание социальных услуг населению: создание сети образовательных учреждений, медицинского обслуживания, систем транспорта и связи, путей сообщения и т.д. Оба эти аспекта присущи социальной функции российского государства.

*Политическая функция* связана прежде всего с регулированием политических отношений в обществе, установлением определенных правил «политической игры» (недопущение насильственных действий, запрет создания тайных и вооруженных объединений, правила проведения политических демонстраций, установление порядка проведения выборов государственных органов и референдума, реализации политических прав граждан). Эта функция в конечном счете преследует закрепленные в конституциях некоторых стран цели состоятельности для участия в государственной власти, давлении на нее со стороны различных социально-политических сил и объединений граждан. В России действует обширное законодательство (о выборах, референдуме, политических партиях, общественных объединениях, собраниях и демонстрациях, предотвращении экстремистской деятельности, терроризма и др.). В соответствии с ним осуществляется управленческая деятельность государства. В тоталитарных странах основное содержание политической функции государства состоит в подавлении всякой оппозиции существующему режиму.

*Идеологическая функция* по своему содержанию тоже неодинакова. В тоталитарных странах конституцией, законом устанавливается

единственно допустимая или государственная идеология. Современные демократические государства конституционно провозглашают и обеспечивают идеологический плюрализм. Однако это не означает, что государство безразлично относится к любой идеологии. Оно поддерживает (в том числе материально) передовые идеологические течения, основанные на признании общечеловеческих ценностей.

*Экологическая* (природоохранительная) функция стала выделяться в качестве особой в последние десятилетия, что связано с прогрессирующим ухудшением природного состояния планеты. Деятельность человека оказывает вредное воздействие на экосистему, имеет необратимые последствия. Поэтому государство все активнее занимается природоохранительной деятельностью и восстановлением нарушенного равновесия. Эта функция по необходимости (планета едина) выходит за пределы государства, становится общей для всех государств. В настоящее время заключен ряд международных соглашений о защите природной среды (растительного мира, атмосферного воздуха и др.), в которых участвует Россия.

*Правоохранительная* функция изначально присуща государству. Сохраняя старые нормы, равно как и устанавливая новые правила, государство охраняет их от нарушений, проводит их в жизнь. Поэтому данная функция на деле является более широкой: она и правотворческая, и правоохранительная, и правореализующая (обобщающего названия для нее в научной литературе пока не найдено; может быть, правильнее говорить о правовой функции государства в ее различных сторонах).

Наряду с внутренними государство осуществляет и *внешние* функции на международной арене. Внутренние функции могут иметь международный элемент (например, экономическая функция в виде внешней торговли), а внешние находят свое продолжение во внутренних (функция обороны требует создания соответствующей оборонной техники внутри страны). Тем не менее, имея в виду целевое назначение, а также главное содержание деятельности (доминанту), можно выделить следующие внешние функции: обороны, интеграции в мировое сообщество, поддержание миропорядка, международное сотрудничество в решении глобальных проблем современности.

Функция *обороны* страны может осуществляться индивидуально (каждое государство, в том числе Россия, вправе защищать свою территорию от нападения) и коллективно — при участии других государств (например, на основе договоров о взаимной обороне от агрессии или при участии всего международного сообщества по решениям Совета Безопасности ООН).

Функция *интеграции* в мировое сообщество осуществляется на основе применения экономических, политических и иных методов (например, соглашения о торговле, заключение договоров о союзе, членство в международных организациях).

Функция *поддержания миропорядка* имеет в основном политический характер. Она связана с деятельностью универсальной международной организации ООН, членами которой являются почти все государства планеты. Эта функция, как и функция обороны, также осуществляется государствами коллективно и индивидуально. Каждое государство вправе и обязано поддерживать сложившийся миропорядок, выступать против агрессии. Россия вносит свой вклад в поддержание миропорядка, в частности, направляя воинские контингенты «миротворцев» в соответствии (-решениями ООН в «горячие точки» планеты).

Функция *международного сотрудничества в решении глобальных проблем* человечества связана с охраной мировой экосистемы, освоением космоса, защитой прав человека (для этого созданы различные международные органы), Россия участвует в соответствующих международных конвенциях.

Поскольку функции государства неодинаковы по своему характеру, они предполагают создание разных управленческих органов и применение неодинаковых способов управления в различных сферах.

## § 2. Государственное управление в сфере экономики

Государственное управление экономикой — это управление промышленностью, сельским хозяйством, строительством, транспортом, финансами и некоторыми другими отношениями, примыкающими по ряду вопросов к экономике (например, охрана природных богатств). Главная задача государственного управления в экономической сфере — обеспечение роста материального производства, продукции. В конечном счете это делается для обеспечения потребностей людей, хотя распределение общественного продукта между ними и их группами может быть самым разным, есть богатые и бедные граждане. Процесс управления экономикой предполагает решение многих вопросов (обеспечение пропорциональности хозяйства, повышение эффективности производства и услуг при меньших затратах и т.д.). Это достигается различными методами, в том числе экономическими (например, создание государством льгот для некоторых отраслей, в результате чего капитал перетекает туда, в этих отраслях растет производство) и административными (властными) методами (выдача и отказ в выдаче лицензий, требования к производителям, например сертификация продукции, и т.д.). Властные методы неодинаковы по отношению

к подчиненным и неподчиненным государственным органам объектам управления (предприятиям, учреждениям и др.). По отношению к подчиненным объектам у государства больше возможностей для использования административных (командных) методов.

В Российской Федерации управление экономикой и основа этого — управление собственностью разделены в предметном и функциональном плане. В предметном плане федеральной собственностью (предприятиями, учреждениями, участками земли, принадлежащими Федерации, и т.д.) управляют федеральные органы (например, органы федеральных министерств), собственностью субъектов РФ — их органы. Муниципальной собственностью (она не является государственной) управляют органы муниципальных образований. В функциональном плане управление экономикой связано с профилем деятельности различных федеральных министерств, департаментов в субъектах федерации, специализированных отделов администрации в муниципальных образованиях (в сфере промышленности, сельского хозяйства и т.д.). Отделы администрации муниципальных образований осуществляют не государственное, а муниципальное функциональное управление.

Высшими федеральными органами государственного управления в сфере экономики являются парламент, Президент РФ, Правительство РФ, центральными органами отраслевого управления — министерства РФ и автономные ведомства, не входящие в состав министерств РФ (например, министерства промышленности и энергетики сельского хозяйства, финансов, Федеральное агентство по атомной энергии, Федеральная служба по тарифам), а также многие федеральные службы и агентства, входящие в состав министерств.

Парламент осуществляет управление экономикой прежде всего путем целенолагания. Он определяет общую стратегию экономического развития и устанавливает параметры экономической деятельности на год, принимая ежегодный государственный бюджет (роспись доходов и расходов государства) и отчет о его исполнении. Главным способом управления является принятие законов (гражданский, земельный, водный, налоговый, бюджетный кодексы, законы о порядке разрешения коллективных трудовых конфликтов на предприятиях, о недрах, о животном и растительном мире, о континентальном шельфе и его использовании, о морских экономических зонах и т.д.). В законах, которые не относятся непосредственно к экономике, также имеются нормы экономического характера (например, ответственность в уголовном праве за хищение или порчу государственного имущества). Законы за редчайшими исключениями имеют общенормативный характер, хотя в редких случаях издаются и частные законы (например,

Федеральный закон от 2 января 2000 г. «Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции на Ванкорском газонефтяном месторождении» (в Красноярском крае).

С экономическими вопросами связаны многие другие формы деятельности парламента. Парламентарии заслушивают отчеты (в России — информацию) соответствующих министров на пленарных заседаниях и на заседаниях постоянных комитетов, вправе задавать им вопросы. Комитеты парламента организуют парламентские слушания, в том числе по вопросам экономики, с целью привлечь внимание общества к проблемам, имеющим важное общественное значение, Счетная палата, создаваемая парламентом, проверяет расходы государственного бюджета и т.д.

Глава государства, если он обладает реальными полномочиями (монарх в абсолютных и дуалистических республиках, президент в президентской, президентско-парламентарной и парламентарно-президентской республиках) тоже участвует в управлении экономикой. В России Президент создает министерства и ведомства, в том числе занимающиеся вопросами экономики, осуществляет дополнительное (в дополнение к законам) регулирование экономических отношений. Глава государства заслушивает доклады министров, дает им указания и советы (в том числе по экономическим вопросам), издает множество распоряжений частного характера (например, о передаче тех или иных предприятий из федерального подчинения в подчинение субъектов РФ). Президент РФ посещает с инспекционными поездками различные районы страны, знакомится с экономическим положением и иногда на месте принимает необходимые решения. По результатам таких поездок принимаются и решения Правительства РФ.

Экономическими и связанными с экономикой министерствами и ведомствами руководит Правительство РФ (а не Президент РФ, который осуществляет непосредственное руководство главным образом «силовыми» министерствами и ведомствами). Правительство РФ вносит на заседание парламента основные законопроекты экономического характера (проект государственного бюджета может предлагать только правительство). Законопроекты, касающиеся доходов или законности расходов государственного бюджета, внесенные парламентариями, обязательно до их обсуждения в парламенте должны иметь заключение правительства. Правительство РФ утверждает положения о тех министерствах и ведомствах, которыми оно руководит.

Соответствующие министерства и ведомства занимаются оперативным управлением подчиненными им предприятиями и учреждениями, регулируют деятельность в соответствующей сфере иногда не-

зависимо от подчиненности (например, устанавливают правила производства некоторых товаров, нормы труда, тарифы).

Органы субъектов РФ (законодательные органы, главы администраций, правительства), министерства, департаменты, другие отраслевые органы выполняют приблизительно те же задачи по государственному управлению экономикой, что и соответствующие федеральные органы, но в рамках субъекта РФ. Они исполняют законы Федерации, принятые по предметам исключительного ведения Федерации в сфере экономики, действуют в соответствии с федеральными законами в совместной сфере предметов ведения или самостоятельно (если определенные вопросы экономического регулирования отнесены к исключительному ведению субъектов).

Местные органы государства — отделы и управления соответствующих министерств на местах участвуют в управлении экономикой на территории данной административно-территориальной единицы (муниципального образования), но только в отношении подчиненных им объектов (например, предприятий связи) или только в функциональном плане (например, устанавливая тарифы на электроэнергию, газоснабжение или осуществляя финансовый контроль за применением соответствующего законодательства), а муниципальными объектами экономики управляют муниципальные органы. Органы местного самоуправления могут участвовать в государственном управлении экономикой, если им предоставлены определенные полномочия государственных органов (с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств).

Общие принципы управления экономикой относятся ко всей этой сфере, но ее отдельные отрасли имеют свои особенности. Они определяются положениями о соответствующих министерствах (ведомствах). Управление *промышленностью* и энергетикой осуществляет прежде всего Министерство промышленности и энергетики РФ, а также Министерство экономического развития и торговли, автономные (не входящие в состав министерств) федеральные службы по тарифам, антимонопольная служба, Федеральное агентство по атомной энергии. *Министерство промышленности и энергетики РФ* призвано проводить единую государственную политику в сфере металлургической, химической, биотехнологической, легкой, медицинской, машиностроительной, лесной, оборонной и некоторых других отраслей. Поскольку в управлении некоторыми из этих сфер могут участвовать другие ведомства (например Министерство природных ресурсов РФ), Министерство промышленности и энергетики РФ является в этих отраслях координирующим органом. Оно осуществляет государственное регулирование и межотраслевую координацию в

автомобильной, станкостроительной, электротехнической промышленности, сельскохозяйственного, транспортного, тяжелого машиностроения, участвует в разработке государственного оборонного заказа, организует работу по стандартизации продукции подведомственных отраслей. Оно занимается строительством и жилищно-коммунальным хозяйством, выдает лицензии на предпринимательскую деятельность в сфере промышленности.

Министерство промышленности и энергетики РФ осуществляет руководство топливно-энергетическим комплексом. Оно координирует деятельность предприятий электроэнергетики, нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, газовой, угольной, торфяной промышленности, снабжение газом, деятельность магистральных продуктопроводов энергетического сырья, обеспечивает потребности народного хозяйства и населения в различных видах энергии, следит за их рациональным использованием, осуществляет надзор по предупреждению загрязнений среды топливом и его отходами, заботится об охране недр и природных богатств, взаимодействуя в этих отношениях с Министерством природных ресурсов РФ, с другими министерствами и ведомствами. Оно регулирует деятельность естественных монополий (Газпром, РАО ЕЭС и др.) в топливно-энергетическом комплексе.

*Министерство экономического развития и торговли РФ* управляет подчиненными ему предприятиями и другим федеральным имуществом, государственными резервам, руководит таможенной службой, ведет кадастр объектов недвижимости. Оно проводит единую государственную политику в сфере экономики и торговли, разрабатывает перспективные прогнозы развития экономики.

Федеральное агентство по атомной энергии проводит государственную политику в данной отрасли, осуществляет государственное управление по использованию атомной энергии, занимается вопросами утилизации и безопасности ядерных отходов. В число его задач входит обеспечение безопасности предприятий ядерного комплекса, оно контролирует меры по гражданской обороне ядерного комплекса. В его подчинении находятся специальные воинские формирования.

В управлении промышленностью и энергетикой участвуют другие федеральные министерства и ведомства, координирующие свою деятельность с основными органами управления в этой сфере.

Органы министерств и ведомств, осуществляющих руководство промышленностью и энергетикой, их должностные лица занимаются также промышленным (горным и др.) и энергетическим надзором они вправе давать указания об устранении нарушений, об отстранении от работы нарушителей, составлять протоколы о нарушениях и подвергать виновных административным наказаниям (это право пре-

доставлено только определенным должностным лицам, указанным в соответствующих приказах министерства, согласованных с Министерством юстиции РФ)<sup>1</sup>. Органы министерства промышленности и энергетики при установлении грубых нарушений вправе давать предприятиям, организациям, учреждениям указания о немедленном отключении энергетических и тепловых установок (но не вправе сами отключать их)<sup>2</sup>. Такие же права имеют должностные лица некоторых других министерств, в ведении которых находятся соответствующие установки (министерства экономического развития и торговли, природных ресурсов, сельского хозяйства и др.). Общие положения о праве министерств (их органов, служб) выдавать лицензии на предпринимательскую деятельность (производство, торговля, услуги и др.), о праве осуществлять соответствующий надзор, непосредственно руководить подведомственными предприятиями, учреждениями относятся также к другим министерствам и ведомствам, и ниже мы не будем повторять этого.

Управление сельским хозяйством и в целом агропромышленным комплексом, который включает производство сельскохозяйственной продукции, ее заготовку, переработку и хранение, в результате реформ коренным образом изменилось. Сейчас в сельском хозяйстве России сложилось многообразие форм собственности, существуют государственный, кооперативный (в том числе) производственно-коллективный, акционерный, фермерский и мелкотоварный секторы. Прежние колхозы и совхозы (госхозы) сохранились в ряде местностей, но они теперь имеют другую организацию и не определяют формы хозяйственных отношений на земле.

Основную роль в механизме государственного управления агропромышленным комплексом в России играет *Министерство сельского хозяйства РФ*. Оно должно проводить государственную политику в агропромышленном комплексе, в продовольственном обеспечении страны и координировать в этой сфере деятельность других органов власти. Министерство (его агентства) управляет государственными объектами, включая мукомольно-крупяную, комбикормовую, хлебопекарную промышленность, элеваторы. Оно разрабатывает государст-

Такое право предоставлено многим (не всем) должностным лицам других министерств и ведомств, о которых говорится ниже.

Отключать подачу электричества может акционерное общество (естественная монополия) РАО ЕЭС, но только в связи с невыполнением потребителем договора купли-продажи электроэнергии, т.е. по правилам не административно-правовых, а гражданско-правовых отношений: за неуплату поставленной энергии. В настоящее время проводится реформа РАО ЕЭС. генерирующие установки отделяют от сетевых передающих электричество линий.

венную политику в области сельского хозяйства (на основе этих разработок принимаются законы, указы Президента, постановления Правительства РФ), в сфере аграрных преобразований, заботится о продовольственных ресурсах, создает организационно-технические условия для функционирования в сельском хозяйстве разных секторов и их интеграции, развивает предпринимательство, заботится об охране окружающей среды в связи с деятельностью предприятий агропромышленного комплекса. Министерство участвует в разработке ценового регулирования в своей отрасли, оказывает поддержку сельскохозяйственный производитель. В его подчинении крупные производственные объединения («Рязанский картофель». «Росхлебпродукт», Российская корпорация по виноградарству и винодельческой промышленности и др.), контрольные пакеты акций которых находятся в федеральной собственности. В субъектах РФ действуют управления, комитеты, министерства сельского хозяйства.

На Министерство сельского хозяйства РФ возложен ветеринарный и фитосанитарный надзор (фито — греч. *phi ton* - растение). Оно (его службы, агентства) выдает лицензии на промышленное рыболовство, осуществляет контроль за ним, общее руководство деятельностью государственных администрации морских и речных рыбных портов.

В сфере экономики важное значение имеет *строительная* индустрия. В настоящее время в России нет единого федерального органа исполнительной власти, в руках которого было бы сосредоточено все управление строительством. Его ведут органы отраслевого и межотраслевого управления, а жилищно-коммунальное строительство находится преимущественно в ведении субъектов РФ и органов местного самоуправления. Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству руководит непосредственно лишь некоторыми строительными работами, но главным образом выполняет координационные задачи в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства, проводит экспертизу проектов по строительству и дает заключения, осуществляет государственный контроль в архитектурно-строительной области, утверждает уставы федеральных государственных предприятий, занимающихся строительством, осуществляет лицензирование в области производства строительных материалов и архитектурной деятельности, а также инспекционный надзор за качеством строительства, за соответствием стандартам. Агентство вправе приостанавливать строительство, приемку построенных объектов, выпуск строительных материалов при выявлении нарушений действующих норм и стандартов. В ведении агентства находятся унитарные государственные и казенные федеральные предприятия по строительству.

ву и производству строительных материалов. Оно отвечает также за проведение государственной политики в **жилищно-коммунальном хозяйстве**, разрабатывает стандарты строительства, капитального ремонта, реконструкции жилищно-коммунального комплекса, контролирует соблюдение жилищного законодательства и сохранность жилого фонда, инспектирует качество жилищно-коммунального обслуживания, занимается межотраслевой координацией по вопросам тепло-снабжения, снабжения энергией, водой, благоустройства, дорожного строительства, оно координирует деятельность органов, занимающихся муниципальным жилищным хозяйством.

Транспорт, дороги, связь обеспечивают *коммуникативную деятельность* в обществе. В ведении Российской Федерации находятся важнейшие объекты транспорта, пути сообщения и связь. Федеральные органы играют главную роль в управлении коммуникационными системами, субъекты РФ организуют развитие автотранспорта общего пользования, телефонной связи на своей территории.

Транспортный комплекс включает железнодорожный, авиационный, морской, речной, автомобильный транспорт (нефте- и газопроводы находятся в ведении соответствующих министерств). Транспортные службы, их руководители обычно вправе в соответствии с законом возбуждать административные дела о транспортных нарушениях, совершенных физическими и юридическими лицами (составлять протоколы), а в определенных случаях также рассматривать их и налагать штрафы.

Общее руководство федеральными транспортными системами осуществляет *Министерство транспорта РФ*. В его составе находятся федеральное агентство воздушного транспорта, железнодорожного, морского и речного, дорожное агентство, Агентство геодезии и картографии (от греч. *ge* — земля + *daionai* — разделяю, наука и практика разделения земной поверхности на части), Федеральная служба по надзору в сфере транспорта.

Железнодорожный транспорт относится к числу естественных монополий, хотя в России начинают создаваться и частные железные дороги. Министерство транспорта РФ проводит единую государственную политику в этой сфере. Оно обеспечивает бесперебойное и безопасное функционирование железнодорожного транспорта, разрабатывает стандарты и нормы в этой сфере, руководит железнодорожным транспортом и примыкающими предприятиями, организует оперативное управление, утверждает графики движения поездов. Главным оперативным звеном этой системы является железная дорога (Московская, Пермская и др.). Это — государственное унитарное предприятие, действующее на началах экономической самостоятельности. Мини-

стерство транспорта России устанавливает границы железных дорог и их отделений, утверждает их уставы; по согласованию с субъектами Федерации открывает или закрывает железнодорожные линии (вводит или отменяет маршруты поездов). Непосредственное управление хозяйственной деятельностью железных дорог, их предприятий осуществляет акционерное общество «Российские железные дороги», все акции которого принадлежат государству (Правительству РФ).

Управление авиационным транспортом возложено на Федеральное агентство по воздушному транспорту, находящемуся в системе Министерства транспорта РФ. Оно обладает контрольными, разрешительными, регулирующими функциями по отношению к гражданской авиации (военная авиация вне его ведения), организует воздушное движение. В нем участвуют предприятия и организации независимо от формы собственности, юридические и физические лица, осуществляющие, обеспечивающие или обслуживающие процессы воздушной перевозки пассажиров и грузов (деловая авиация), авиаспорт, авиатуризм (любительская авиация). Авиационные службы регистрируют воздушные суда, аэропорты, организуют аэронавигационное и штурманское обеспечение полетов, проводят лицензирование и сертификацию предприятий и индивидуальных предпринимателей в сфере воздушных перевозок, утверждают авиационные правила, нормы и стандарты, осуществляют государственный надзор за безопасностью полетов (обеспечением безопасности полетов, организацией мер по недопущению терроризма на воздушном транспорте, в аэропортах занимаются также органы Федеральной службы безопасности и Министерства внутренних дел РФ).

Учитывая особую важность соблюдения порядка и дисциплины пользователями воздушного транспорта, закон предоставляет органам исполнительной власти в области воздушного транспорта и их должностным лицам (как и некоторым другим органам, действующим в сферах, где нарушения порядка особенно недопустимы) административные полномочия в отношении неподчиненных физических и юридических лиц. Эти органы (руководители, их заместители, руководители структурных подразделений) вправе рассматривать дела об административных нарушениях правил безопасности полетов и налагать на виновных штрафы. Что касается решения хозяйственных вопросов, внутреннего управления авиационным транспортом, то этим занимается администрация акционерных обществ - собственников воздушных судов. Среди них есть и акционерные компании со значительным государственным участием (государству принадлежат крупные пакеты акций, аэропорты и др.).

Государственное управление морским и речным транспортом осуществляет федеральное агентство с соответствующим названием. Оно формирует и реализует государственную транспортную политику в указанных отраслях, непосредственно управляет транспортными объектами федеральной собственности, организует регистрацию морских и речных судов, выдает лицензии юридическим лицам и отдельным предпринимателям, занимающимся перевозками, приостанавливает и аннулирует их, осуществляет контроль и государственный надзор (последним занимается специализированная Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, входящая в систему министерства и имеющая свои управления, отделы в субъектах РФ). При Минтрансе России действует Речной регистр, осуществляющий надзор за судами внутреннего и смешанного плавания (река — море). В сфере внутреннего водного транспорта созданы бассейновые управления водных путей (по бассейнам рек, внутренних морей, озер). Оперативным звеном системы управления водным транспортом являются морские и речные пароходства и порты.

Пассажирский городской и междугородный автомобильный транспорт, электротранспорт (трамвай, троллейбус) находятся в ведении органов исполнительной власти субъектов Федерации и местного самоуправления. Они занимаются лицензированием, но общее положение о лицензировании этого транспорта разрабатывает Минтранс России, и оно вводится в действие после утверждения Правительством РФ.

К экономической сфере примыкают *сети связи* и вопросы *экологии*. Центральным органом государственного управления связью является *Министерство информационных технологий и связи РФ*. В его составе — Федеральное агентство по информационным технологиям (оно занимается технологиями, а массовыми коммуникациями ведает *Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ*), Федеральное агентство связи и Федеральная служба по надзору в сфере связи. Сеть связи — это комплекс технологически объединенных линий связи общего пользования (почта, телефон, телеграф и др.) и ведомственных сетей электросвязи (кроме связи внутри предприятий и учреждений). На них распространяется централизованное управление независимо от ведомственной подчиненности и форм собственности. Министерство (его агентства) выдает лицензии, проводит сертификацию средств связи, издает и распространяет государственные знаки почтовой оплаты, координирует работу по приему и выдаче посылок, распространению печатных изданий, доставку пенсий и пособий, обеспечение телефонных переговоров, факса, телеграфа, проводит работу по информатизации общества, развитию компьютерной сети. Федеральная служба

по надзору осуществляет надзор за соблюдением нормативных актов в сфере связи, хотя и агентства в какой-то степени занимаются вопросами контроля. В субъектах РФ создаются территориальные организации министерства, на местах — почтамты, почтовые отделения (в них сосредоточена также телефонная и иная связь), есть специализированные организации по перевозке почты. Правительственной связью занимается особый департамент правительственной связи в составе Федерального агентства, а доставка документов особой важности и секретности осуществляется Государственной фельдъегерской службой, руководимой непосредственно Президентом РФ. Должностные лица Министерства информационных технологий и связи РФ вправе применять меры административной ответственности за нарушения в области связи (в соответствии с КоАП РФ). Перечень таких лиц и пределы их полномочий определяются приказом Министерства, согласованным с Министерством юстиции РФ

Управление в сфере экологии рассредоточено, многие функции в этой области берут на себя субъекты РФ. Исключительная сфера ведения Федерации — установление основ федеральной политики и федеральных программ экологического развития России. На федеральном уровне управленческие функции в области использования природных ресурсов (добыча, переработка и др.) осуществляет *Министерство природных ресурсов РФ*. В его составе федеральные агентства водных ресурсов, лесного хозяйства, по недропользованию и Федеральная служба по надзору в природопользовании. Министерство занимается охраной природной среды, осуществляет контроль за исполнением недропользователями и водопользователями условий лицензий, издает инструкции, правила, нормативно-технические документы в отношении природопользования, может ограничивать и запрещать использование определенных участков недр и вод. Его органы вправе налагать административные взыскания. Министерство имеет свои территориальные органы.

Специфическими приемами экологического контроля являются государственная экологическая экспертиза и мониторинг'. Экспертизе подлежат планы застройки городов, комплексные схемы использования природных ресурсов. Отрицательное заключение влечет доработку документов, повторную экспертизу. Мониторинг - наблюдение, оценка и прогноз состояния окружающей среды в связи с хозяйственной деятельностью. Его осуществляют различные органы, ведающие вопросами природопользования.

Экономическая сфера жизни общества неразрывно связана с *финансами и кредитом*. Единую финансовую политику определяет парламент, проводит ее правительство, а регулированием конкретных от-

ношений занимаются прежде всего *Министерство финансов РФ* (оно обеспечивает проведение единой государственной политики в области финансов, разрабатывает ежегодный государственный бюджет), а также другие государственные органы, например, Центральный банк РФ, налоговые службы. Хотя в этой системе действуют субъекты различных форм собственности (например, частные банки), управление финансами всегда централизованно.

К исключительному ведению Федерации относится финансовое, валютное, кредитное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, федеральные банки, федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы. В совместном ведении Федерации и ее субъектов находится установление общих принципов налогообложения и сборов в стране (ст. 71 и 72 Конституции РФ). Проведение единой финансовой и кредитной политики обеспечивает Правительство РФ. В субъектах РФ имеются министерства финансов (в республиках) или финансовые управления Министерства финансов РФ (в других субъектах РФ). По вопросам исключительных предметов ведения Федерации и по вопросам совместных полномочий они подчинены Министерству финансов РФ.

В составе Министерства финансов РФ находится ряд федеральных служб (налоговая, страхового надзора, финансово-бюджетного надзора, по финансовому мониторингу). Минфин России является, по существу, межотраслевым, координирующим органом государственного управления, через него проходят финансовые потоки. Правовая основа его деятельности — БК РФ. Министерство разрабатывает проект федерального бюджета, координирует деятельность федеральных исполнительных органов по обеспечению платежей в бюджет, осуществляет государственный финансовый контроль, участвует в формировании единой политики цен. Оно регистрирует выпуск ценных бумаг, выдает лицензии страховым компаниям, контролирует сделки с драгоценными материалами и камнями, устанавливает порядок ведения бухгалтерского учета, по заявкам Центрального банка РФ организует изготовление денежных знаков, орденов и медалей, а также выполняет некоторые другие функции, связанные с денежным обращением. Нормативные правовые акты Минфина России, зарегистрированные в Министерстве юстиции РФ, обязательны к исполнению на всей территории РФ.

В составе Министерства финансов РФ действует Федеральное казначейство. Его территориальные органы в субъектах РФ, городах, районах составляют централизованную систему. Казначейство призвано направлять бюджетные финансовые потоки государству, предотвращая их длительную задержку в частных банках.

Важнейшими кредитными учреждениями во всех странах являются банки. Они обладают исключительным правом на привлечение вкладов, открытие счетов юридических и физических лиц, аккумуляцию средств и размещение их в различных сферах общества. Главное кредитное учреждение — Центральный банк РФ — находится в федеральной собственности. Он регулирует денежное обращение: выпуск — эмиссию денежных знаков, изъятие их из обращения, покупку и продажу иностранной валюты, государственных ценных бумаг, установление курса рубля и др. Банк выдает и отзываем лицензии на совершение банковских операций, осуществляет надзор за деятельностью кредитных учреждений, устанавливает документацию банков, осуществляет контроль за ними, при невыполнении его предписаний об устранении нарушений вправе требовать реорганизации коммерческих банков, замены их руководителей. Центральный банк РФ возглавляет его председатель, назначаемый по представлению Президента РФ Государственной Думой. Он руководит коллегиальным органом — Советом директоров.

Важнейшей частью финансовых потоков являются налоги. Это основной источник доходной части бюджета. Поступление налогов, других обязательных платежей в бюджет государства обеспечивает Федеральная налоговая служба, находящаяся в составе Министерства финансов РФ. Ее органы (в том числе на местах) ведут учет налогоплательщиков (предприниматели обязаны подавать ежегодные декларации о своих доходах, на основе которых исчисляются налоги; для других граждан установлен единый 13%-ный налог). Они вправе проверять денежные документы в организациях, учреждениях, предприятиях независимо от их формы собственности, давать обязательные указания об устранении выявленных нарушений. Существовавшая ранее налоговая полиция (она занималась предупреждением и пресечением налоговых преступлений) упразднена, ее функции переданы Министерству внутренних дел РФ.

Федеральное казначейство проверяет денежные документы, налагает штрафы на банки, несвоевременно перечисляющие положенные средства в государственный бюджет. Контроль за своевременным исполнением государственного бюджета осуществляет Счетная палата, образуемая Федеральным Собранием. Применяется также независимый вневедомственный аудиторский контроль. Для аудиторской проверки иногда привлекают зарубежные специализированные фирмы. Подобная практика имеет место и в других странах,

### § 3. Государственное управление в сфере социальных отношений

Социальная сфера жизни общества включает труд, здравоохранение, образование, науку, культуру, иные социальные отношения. Их нередко сложно отделить от экономических и политических отношений (например, труд — это не только социальное явление, но и важнейшая экономическая категория, а отношения социальных коллективов по вопросам труда часто приобретают политический характер).

В современных условиях главная задача государственного регулирования социальных отношений состоит в том, чтобы содействовать *социальной солидарности* и *социальной справедливости*, а поскольку борьба различных классов и социальных слоев за удовлетворение собственных интересов неизбежна, она должна протекать на основе состязательности и в рамках правового поля, в целях поиска согласия, компромиссов.

Для решения этих задач парламент принимает соответствующие кодексы законов и законы: о порядке разрешения трудовых конфликтов (в том числе о забастовках), о создании трехсторонних комиссий, состоящих из представителей государства, профсоюзов (работников) и предпринимателей (работодателей), об установлении минимальных размеров оплаты труда, об оплачиваемых выходных днях и отпусках, о государственной социальной помощи, о пособиях по безработице и т.д. Эти нормы распространяются на все предприятия, независимо от формы собственности. Действуют законы о пенсиях, медицинском обслуживании, образовании, устанавливаются льготы для малообеспеченных и многодетных семей, инвалидов, ветеранов войны и труда и т.д. Парламент поощряет благотворительность, уменьшая налогооблагаемую базу на соответствующий размер.

Как и в сфере экономики, в области социальных отношений глава государства и правительство контролируют исполнение принятых законов, своими актами развивают их положения. Оперативным управлением ведают министерства (ведомства), на местном уровне — их территориальные управления и отделы. Особенностью сферы социального регулирования является то, что в ней преобладают учреждения (в экономической сфере — предприятия).

Решающее значение в жизни общества имеет труд. Положения о роли труда содержатся во многих зарубежных конституциях (Испания, Италия, Португалия и др.). С вопросами труда связаны многие аспекты социального развития, пенсионное обеспечение, трудовая и иная миграция (территориальное перемещение, сопровождающееся изменением места жительства населения), вопросы отдыха и быта.

Регулированием вопросов труда и связанных с ними отношений почти во всех странах занимаются министерства труда (имеются и другие названия), в Российской Федерации эти функции осуществляет *Министерство здравоохранения и социального развития РФ*. В его состав входят федеральные службы по труду и занятости, по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, федеральные агентства по здравоохранению и социальному развитию (в отличие от службы по надзору одноименное агентство выполняет непосредственные управленческие функции по отношению к подчиненным предприятиям и учреждениям), по физической культуре, по спорту и туризму. Министерство проводит государственную политику в области здравоохранения, труда, занятости, социальной защиты населения, координирует по этим вопросам деятельность других органов исполнительной власти Федерации и ее субъектов. Оно создает территориальные органы по урегулированию коллективных трудовых споров, разрабатывает комплексные программы использования трудовых ресурсов, повышения доходов граждан, развития социального страхования, организации пенсионного обеспечения, совершенствования социального партнерства государства, труда и капитала, социальной защиты женщин, детей, ветеранов, инвалидов, пенсионеров, в том числе разрабатывает проекты законодательных актов о льготах менее обеспеченным гражданам и о замене льгот выплатой денежного содержания (по определенным льготам и слоям населения эти вопросы решают органы субъектов РФ), проводит мероприятия по охране труда и технике безопасности. Министерство готовит проекты законов по пенсионному обслуживанию населения (вопросами пенсионного обеспечения военнослужащих, сотрудников органов безопасности занимаются другие ведомства), разрабатывает целевые программы, осуществляет социальные выплаты в виде пособий по безработице, совместно с органами местного самоуправления содействует гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям - в подборе необходимых работников.

Труд человека непосредственно связан с состоянием его здоровья, физического и психического. Этими вопросами также занимается Министерство здравоохранения и социального развития РФ. Оно координирует в этой сфере деятельность других органов исполнительной власти. Министерство действует в тесном контакте с соответствующими органами субъектов РФ, с Федеральным фондом обязательного медицинского страхования, Российской академией медицинских наук, обществом Красного креста и Красного полумесяца, с профессиональ-

ными медицинскими ассоциациями. На местах в систему Министерства входят его территориальные органы (управления, отделы), государственные лечебно-профилактические, научно-исследовательские, образовательные учреждения, санатории, курорты, аптеки, предприятия, санитарно-эпидемиологические станции (в системе Министерства имеется департамент, который занимается санитарно-эпидемиологическими вопросами; его возглавляет Главный санитарный врач РФ).

Министерство разрабатывает основы государственной политики в области здравоохранения, организует систему медицинской помощи населению, осуществляет государственный санитарно-эпидемиологический надзор, охрану здоровья населения, научные исследования по вопросам здравоохранения, внедряет их в медицинскую практику, обеспечивает методическое руководство, разрабатывает нормативы и стандарты, контролирует качество медицинской помощи и лечебных средств, проводит медицинскую экспертизу в случае заболеваний, инвалидности, заботится об охране семьи, материнства, детства. Оно занимается медицинским обязательным (для всех работающих граждан) и добровольным страхованием. В укреплении здоровья населения активно участвуют федеральные агентства по физической культуре, спорту, туризму, входящие в состав Министерства здравоохранения и социального развития РФ. Для обеспечения экстренной медицинской помощи населению действуют службы скорой и неотложной помощи, а при авариях и катастрофах — Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Оно функционирует в контакте с соответствующими службами министерств здравоохранения и социального развития, обороны, внутренних дел, транспорта, на местах имеет свои организации.

Квалифицированный и производительный труд требует общего и профессионального образования. Образование формирует также духовный мир человека, совершенствует его способности. В настоящее время каждый третий россиянин (около 50 млн человек) учится или повышает свою квалификацию. Образование — приоритетная сфера. В России существует бесплатное общее полное (среднее) одиннадцатилетнее образование, начальное и среднее профессиональное образование (профтехшколы, техникумы) в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, высшее профессиональное образование в государственных и частных высших учебных заведениях. Прием в частные образовательные учреждения осуществляется, как правило, без конкурса для всех желающих, в государственных учреждениях существует конкурс. Образование может быть получено на основе очного обучения, очно-заочного (вечернего), заочного, экстерном

(самообразование или образование на дому со сдачей экзаменов), но по некоторым специальностям получение высшего профессионального образования в заочной форме или в форме экстерна не допускается (например, медицина, военное дело, иностранные языки). Для любой формы образования и обучения действует единый государственный (федеральный) образовательный стандарт (необходимый минимум знаний).

В России сложилась следующая система государственных органов управления образованием: *Министерство образования и науки РФ*; соответствующие управления (департаменты, отделы) в других министерствах и ведомствах, которые управляют своими учебными заведениями данного профиля (военные училища, институты и академии в министерствах обороны, внутренних дел, здравоохранения, транспорта); государственные органы управления образованием в субъектах РФ. Существуют и муниципальные (местные) органы управления образованием (например, отделы народного образования, входящие в администрацию муниципального района или муниципального городского поселения), они занимаются прежде всего вопросами начального и начального профессионального (профтехшколы) образования.

Государственные органы образования разрабатывают целевые программы, государственные (федеральные) образовательные стандарты, создают структуру образования, осуществляют государственную аккредитацию образовательных учреждений (после этого учреждения вправе выдавать документы, дипломы об образовании единого государственного образца), устанавливают эквивалентность документов об образовании, в частности иностранных документов (нострификация), определяют порядок аттестации педагогических работников, финансируют созданные ими образовательные учреждения и устанавливают нормативы материальной и иной обеспеченности образовательного процесса.

Основную роль в осуществлении государственной политики в области образования играет Министерство образования и науки РФ. Вопросами образования в нем занимаются федеральные службы по образованию, по надзору в сфере образования и науки. Министерство руководит подчиненными ему образовательными учреждениями (прежде всего высшего профессионального образования, среднее образование обычно входит в сферу управленческой деятельности субъек-

Помимо федерального компонента, который обязателен для всех субъектов РФ, в стандарт могут быть включены региональный и вузовский (для данного вуза) компоненты.

тов РФ) и выполняет функциональные обязанности по отношению к неподчиненным образовательным учреждениям (например негосударственным вузам). Министерство обеспечивает сохранение единого образовательного пространства Российской Федерации, условия для реализации конституционного права граждан на образование, координацию сферы образования и научно-исследовательской деятельности, внедрение научных разработок в сферу образования, координирует и контролирует деятельность других исполнительных органов в сфере образования. Оно разрабатывает типовые положения об образовательных учреждениях, устанавливает для подведомственных учреждений ежегодные контрольные цифры всех категорий обучающихся и порядок приема граждан в государственные учреждения среднего и высшего профессионального образования, создает действующие на общественных началах советы по защите докторских и кандидатских диссертаций (диссертационные советы), устанавливает правила защиты, присваивает ученую степень доктора наук (эта функция возложена на Высшую аттестационную комиссию, являющуюся структурной частью Министерства). Министерство вправе издавать нормативные акты, обязательные для ведомств, в ведении которых находятся образовательные учреждения, и инспектировать любые образовательные учреждения и органы управления образованием.

Образовательные учреждения бывают дошкольными, общеобразовательными (начального общего, основного общего, среднего или полного общего образования), среднего и высшего профессионального образования, специальными (для лиц с отклонениями в развитии), дополнительного образования (например второго высшего образования) и др. Кадры высшей квалификации готовят учреждения высшего профессионального образования — институты, университеты, академии и др. В России более 600 государственных вузов и около 400 негосударственных (иногда приводятся и другие данные), в целом в них обучаются около 3 млн студентов. Вузы теперь имеют значительную административную и хозяйственную самостоятельность, утвердилась академическая свобода — право преподавателя вуза излагать материал с тех идеологических позиций, которых он придерживается, при соблюдении законов и объема знаний, определенного в федеральном образовательном стандарте. Граждане РФ имеют право на получение на конкурсной основе высшего и послевузовского профессионального образования в государственных учреждениях, если образование данного уровня он получает впервые, второе высшее образование он может получить только за плату. Вуз должен иметь лицензию, пройти аккредитацию (она дает право на выдачу диплома, иных документов государственного образца),

для чего вузу надо иметь опыт подготовки кадров не менее трех лет. В соответствии с болонскими соглашениями, к которым присоединилась Россия, студенту, прошедшему итоговую аттестацию, присваивается степень бакалавра (после не менее четырех лет образования), дипломированного специалиста (пяти лет) и магистра (шести лет)<sup>1</sup>. Управление вузом осуществляется на основе устава данного вуза, путем сочетания принципов единоначалия и коллегиальности. Общее руководство государственным или муниципальным вузом осуществляет выборный ученый совет - совещательный орган при ректоре, практически основные решения ректор не принимает без участия ученого совета. Оперативное руководство вузом осуществляет ректор, избираемый тайным голосованием на общем собрании (конференции) сотрудников сроком до пяти лет и утверждаемый вышестоящим органом управления, в ведении которого находится вуз (в негосударственных вузах применяется и иной порядок). Факультеты возглавляет декан, выполняющий в том числе и административные функции. Факультет ведет подготовку студентов по определенной специальности. Основным звеном вуза является кафедра - группа преподавателей одной или смежных специальностей во главе с заведующим, избираемым (аттестуемым) ученым советом. Кафедра проводит учебную, методическую, научно-исследовательскую, воспитательную работу со студентами, ведет подготовку кадров ученых (аспирантура).

В наше время наука стала важнейшей производительной силой в обществе. В науке и научно-технической деятельности участвуют научный работник (исследователь) - лицо, обладающее необходимой квалификацией и профессионально занимающееся научной, научно-технической деятельностью; специалист научной организации (лицо, имеющее профессиональное образование, способствующее получению научного, научно-технического результата, например лаборант), работник сферы научного обслуживания (обеспечивает создание условий для научной работы). Они могут заниматься научной деятельностью индивидуально, в составе научных коллективов или организаций.

Наука и образование тесно соединены, чем обусловлено создание Министерства образования и науки РФ. Вопросами науки в нем занимаются федеральные агентства по науке и инновациям, по надзору в сфере образования и науки, по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам.

Пока действует порядок выдачи диплома специалиста (срок обучения пять лет), но болонские документы такого диплома не предусматривают.

Организация государственного управления наукой связана с ее делением на фундаментальную и прикладную (отраслевую). Отдельно иногда говорится о вузовской науке, которая может быть и фундаментальной, и прикладной<sup>1</sup>. Эти классификации связаны с характером решаемых задач и источниками финансирования. Фундаментальная наука создает интеллектуальные ресурсы для дальнейшего продвижения исследований, ее достижения реализуются в виде товарных ценностей прикладной наукой.

Министерство образования и науки РФ занимается формированием и обеспечением реализации единой научно-технической политики. Оно осуществляет управление в сфере науки и технологий гражданского назначения, работает в тесном взаимодействии с Российской академией наук, отраслевыми государственными академиями наук, сотрудничает с вузами. Министерство определяет приоритетные направления развития науки и техники, организует работу по решению важнейших межотраслевых научных и научно-технических проблем, координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти в сфере научно-технической информации, содействует международному научно-техническому сотрудничеству, разрабатывает меры по рациональному размещению на территории страны научно-технического потенциала, определяет исполнителей и объекты финансирования по приоритетным направлениям, утверждает номенклатуру научных специальностей и др. Оно осуществляет аккредитацию научных организаций и ведет сводный реестр (регистрацию) таких организаций.

Важное значение имеет государственная охрана научных достижений. Такую охрану осуществляет федеральное агентство по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам в составе Министерства образования и науки РФ. Оно имеет исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и организационные функции в области охраны интеллектуальной, промышленной собственности, изобретений, товарных знаков и др. Охраняются также права автора литературного произведения.

Наряду с Министерством образования и науки РФ существуют научные организации. К их числу относятся Российская академия наук, а также российские отраслевые академии наук (сельскохозяйственных наук, медицинских наук, образования, архитектуры и строительства, художеств). Все они являются организациями, действующи-

<sup>1</sup> Вычленение вузовской науки (по месту научных исследований) часто вызывает возражения.

ми на основании устава, имеют государственный статус, создаются и ликвидируются актами Президента или Правительства РФ, финансируются за счет средств федерального бюджета. В системе этих академий существуют научные учреждения -- научно-исследовательские институты, лаборатории, проектно-конструкторские и другие организации. На базе ведущих научно-исследовательских институтов создано 58 (2005 г.) единых государственных научных центров (научных технопарков, инновационных центров и др.). с каждым из которых Правительство РФ заключило договор о проведении фундаментальных и прикладных работ, жизненно необходимых стране. Финансирование имеет целевой характер.

Некоторые ученые создали по своей инициативе несколько академий (Российская академия общественных наук, информатизации, права и др.), действующие на общественных началах. Они тоже присваивают своим членам титул академиков (форма общественного признания заслуг).

В условиях многонациональной России очень важное значение имеют федеральные и национальные отношения. Ранее эти вопросы относились к компетенции Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики. В 2001 г. оно было упразднено, а его функции переданы другим министерствам и ведомствам (МВД, МИД и др.). Впоследствии была учреждена должность министра, который занимался разработкой и координацией национальной политики (он не входил в состав Правительства РФ), хотя соответствующего министерства не было создано. В 2004 г. учреждена должность министра регионального развития.

#### § 4. Государственное управление в административно-политической сфере

Государственное управление в сфере административно-политической деятельности распространяется на оборону, государственную безопасность, иностранные дела, внутренние дела, чрезвычайные ситуации, юстицию, надзор за законностью (деятельность прокуратуры). Многие из таких полномочий относятся к исключительному ведению Федерации. Поэтому непосредственное управление названными сферами жизни общества осуществляется преимущественно или исключительно федеральными органами (министерствами и ведомствами) через свои управления и отделы в субъектах РФ, а также в семи федеральных округах. Большинство административно-политических министерств и ведомств подчинены непосредственно Президенту РФ, а Правительство РФ выполняет в их отношении лишь координирующую роль.

Некоторые полномочия в сфере административно-политической деятельности относятся к совместному ведению Федерации и ее субъектов (защита, но не регулирование прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств, обеспечение правопорядка, общественной безопасности, координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ и др.), они осуществляются и государственными органами РФ, и органами государственной власти субъектов РФ (в последнем случае, если эти отношения не урегулированы органами РФ или не включены ими в сферу своей деятельности). На уровне муниципальных образований (в городах, районах, но не в мелких селениях) государственное управление в административно-политической сфере осуществляется либо соответствующими отделениями федеральных министерств и ведомств, либо (если вопросы отнесены Конституцией РФ к сфере предметов совместного ведения) органами субъекта РФ при соблюдении указанного выше условия.

Государственное управление в области *обороны* включает меры по повседневному обеспечению защиты страны, использование вооруженных сил в случае агрессии против нее (или выполнения обязательств по взаимной обороне от агрессии), выполнение задач, вытекающих из Устава ООН.

Основа военной организации государства — Вооруженные Силы (Ракетные войска стратегического назначения, Военно-воздушные силы, Военно-морской флот, Сухопутные войска). К выполнению задач обороны привлекаются также внутренние войска Министерства внутренних дел РФ, Железнодорожные войска, войска Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС), а также инженерно-технические и дорожно-строительные воинские формирования при других федеральных органах исполнительной власти.

Управление в области обороны осуществляется только федеральными государственными органами, это исключительная компетенция РФ. Наиболее широкими полномочиями в этой области наделен *Президент РФ*, являющийся по должности Верховным главнокомандующим. В соответствии с Конституцией РФ он определяет основные направления военной политики, утверждает планы строительства Вооруженных сил, осуществляет руководство Вооруженными силами и другими войсками, в случае возникновения вооруженных конфликтов объявляет общую или частичную мобилизацию, вводит военное положение, издает указы о призыве граждан на военную службу и увольнении в запас, назначает и освобождает от должности высшее командование, присваивает высшие воинские звания, решает ряд других вопросов в области обороны.

Важные полномочия принадлежат *Правительству РФ*. Оно проводит необходимые меры по организации обороны и государственной безопасности, организует обеспечение войск вооружениями, материальными средствами, услугами, обеспечивает выполнение программ подготовки граждан по военным специальностям, руководит гражданской обороной и др. Непосредственное управление Вооруженными Силами осуществляют Министерство обороны, Генеральный штаб, командующие военными округами, другие военачальники.

*Министерство обороны РФ* отвечает за состояние и развитие Вооруженных Сил, их боеготовность, военно-техническое обеспечение, соблюдение воинской дисциплины. В состав Министерства входят федеральные службы по военно-техническому сотрудничеству, по техническому и экспортному контролю, Федеральное агентство специального строительства. Министр обороны является членом Правительства РФ, но непосредственно подчинен Президенту РФ.

Министерство обороны в соответствии с Федеральным законом «Об обороне» 1996 г. разрабатывает предложения о концепции Вооруженных сил, программу вооружений, заказывает и финансирует производство военной техники, продовольствия, другого имущества для армии, обеспечивает мобилизационную готовность Вооруженных сил. Оно координирует работы, выполняемые в целях обороны. В составе Министерства функционируют органы управления видами Вооруженных сил. Их возглавляют *главнокомандующие видами войск* (военно-воздушными, военно-морскими и др.). Главнокомандующим подчинены главные штабы родов войск и другие службы.

*Генеральный штаб* — основной орган оперативного управления Вооруженными силами. Он разрабатывает предложения по строительству Вооруженных сил, мобилизационный план, программу оборудования территории РФ в целях обороны, осуществляет перспективное и текущее планирование, разведывательную деятельность в целях обороны и государственной безопасности РФ.

Связующим звеном между Министерством обороны РФ и войсками, размещенными в различных частях страны, являются *органы управления военных округов и флотов*. Военный округ — оперативно-территориальная единица, создаваемая для командования Вооруженными силами на определенном стратегическом направлении. Во главе округа стоит командующий, который через штаб округа, другие службы осуществляет управление войсками в границах округа, организует его оборону. Аналогичные задачи и организацию имеют флоты (Северный, Тихоокеанский, Черноморский). Объединениями (например, армией), соединениями (корпусом, дивизией), частями (полками) управляют *органы строевого военного командования, подразделениями* [Г

(батальон, рота, взвод, отделение) управляют их командиры. В крупных образованиях есть штабы и другие службы.

Наместах существуют *военные комиссариаты* — территориальные органы военного управления, образуемые Министерством обороны РФ в субъектах РФ, городах, районах. Они, в частности, ведут учет военнообязанных, организуют прием на военную службу (в том числе путем заключения контрактов на добровольной основе).

Приказом командующего военным округом или флотом назначаются начальник воинских частей, расположенных в населенном пункте или вне его, гарнизона (старший морской начальник) и военный комендант гарнизона. Они отвечают за поддержание порядка, дисциплины (в том числе на улицах, в общественных местах, что составляет прежде всего обязанность коменданта), за создание условий, необходимых для подготовки войск и повседневной жизни.

В крупных воинских объединениях (армиях, видах войск), в военных округах (флотах) при командующих созданы постоянно действующие совещательные органы - • *военные советы*.

В России в соответствии с Конституцией существует всеобщая воинская обязанность. Ее формы: состояние на воинском учете; обязательная подготовка к военной службе; прохождение военной службы по призыву; пребывание в запасе: призыв на временные военные сборы. Призыву на военную службу в соответствии с Федеральным законом от 28 марта 1998 г. «О воинской обязанности и военной службе» подлежат граждане мужского пола от 18 до 27 лет, состоящие на воинском учете, а также окончившие государственные и негосударственные (с государственной аккредитацией) вузы и зачисленные в запас с присвоением воинского звания (существуют альтернативная служба и ряд отсрочек от призыва). В настоящее время призванные граждане служат 24 месяца, а имеющие высшее образование - 12 месяцев. В добровольном порядке по контракту на военную службу сроком на три года, пять и десять лет могут поступать как мужчины, так и женщины в возрасте от 18 до 40 лет (первый контракт). На военную службу России по контракту могут быть приняты граждане СНГ, они не образуют «инострannого легиона», а служат в общих воинских формированиях.

С вопросами обороны страны тесно связано обеспечение государственной безопасности (употребляется в этом же значении, особенно в зарубежных странах, термин «национальная безопасность»). Это понятие имеет широкое значение. Под государственной (национальной) безопасностью подразумевается защищенность жизненных интересов личности, в том числе прав и свобод, общества (его материальных и духовных ценностей), государства (суверенитета, территориальной целостности и др.). Задача государственной безопасности — обеспечение

безопасности от внутренних и внешних угроз политического, военного, техногенного, экологического, информационного и иного характера (например, продовольственная безопасность).

Управление в области безопасности в России прерогатива Федерации. Общее руководство органами и силами обеспечения государственной безопасности осуществляет *Президент РФ*. Он формирует, реорганизует, упраздняет такие органы и силы. При нем действует назначаемый им совещательный орган - *Совет Безопасности*. В его состав входят председатели палат парламента, председатель Правительства РФ, некоторые руководители ведущих министерств и ведомств. Совет Безопасности определяет жизненно важные интересы, выявляет внутренние и внешние угрозы, разрабатывает основные направления обеспечения безопасности, готовит рекомендации и проекты оперативных решений Президента РФ по предотвращению чрезвычайных ситуаций и принятию необходимых мер, если они возникли. Председателем Совета Безопасности является Президент РФ, важнейшие решения Совета Безопасности оформляются его указами, другие решения — протоколами Совета Безопасности.

Повседневной работой по обеспечению государственной безопасности занимаются Федеральная служба безопасности, Служба внешней разведки, Федеральная служба охраны. Все они подчинены непосредственно Президенту РФ.

*Федеральная служба безопасности РФ (ФСБ России)* и ее органы призваны осуществлять разведывательную и контрразведывательную деятельность (пресечение деятельности спецслужб иностранных государств), вести борьбу с преступлениями, особенно государственными преступлениями (пресечение шпионажа, террористической деятельности, организованной преступности, коррупции, незаконного оборота оружия, наркотических средств, пресечение других преступлений, по которым эти органы ведут дознание и предварительное следствие). Они обеспечивают охрану государственной тайны, безопасность атомной промышленности, энергетики, транспорта и связи, жизнеобеспечения крупных центров, космических исследований, других научных разработок.

Органы ФСБ России участвуют в решении вопросов гражданства, пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. Они наделены специальными правами (тайное сотрудничество с лицами, давшими согласие на разведку, проникновение в преступные сообщества), вправе беспрепятственно входить в жилые помещения, учреждения, на предприятия, если полагают, что там совершено преступление, связанное с посягательством на государствен-

ную безопасность, использовать в служебных целях транспорт и средства связи любых лиц и т.д.

Директор ФСБ России, возглавляющий ее, непосредственно подчинен Президенту РФ, назначается и увольняется им. При директоре имеется совещательный орган — коллегия. Президент РФ утверждает положение о Службе, ее структуру по представлению Председателя Правительства РФ. На местах (в субъектах РФ) создаются территориальные органы (управления, отделы) службы безопасности. В войсках, в органах внутренних дел, таможенных органах ФСБ России создает свои отделы. В ее ведение в 2003 г. передана пограничная служба.

На Государственной границе РФ и в пограничной полосе установлен особый режим, предусматривающий порядок содержания границы, перемещения лиц и товаров через нее, разрешения пограничных конфликтов, правила въезда в пограничную зону и пребывания в ней, ведение хозяйственной деятельности, проведения массовых общественно-политических и культурных мероприятий в пограничной зоне. Все эти действия подвергаются установленным ограничениям.

Военнослужащие, участвующие в охране Государственной границы РФ, наделены особыми полномочиями. Они вправе проверять документы любых лиц и транспортных средств вблизи границы, проводить досмотр транспортных средств и грузов, при подозрениях осуществлять задержание и досмотр лиц, останавливать невоенные суда и доставлять их в ближайший российский порт. Пограничные наряды могут осуществлять административное задержание лиц, совершивших нарушения установленного порядка, вправе ограничивать и запрещать передвижение, применять оружие и специальные средства в случаях, определенных законом.

Пограничный контроль в отношении людей в пунктах пропуска через границу осуществляют пограничными службами, таможенный контроль, связанный с перемещением товаров, ценностей, отдельных предметов, осуществляют таможенные посты (они вправе проводить личный досмотр физических лиц), свои миграционные посты в пунктах пропуска через Государственную границу РФ создает Министерство внутренних дел РФ. В контроле за соблюдением пограничного режима участвует санитарная служба Министерства здравоохранения и социального развития РФ (предупреждение заноса определенных болезней из-за границы).

*Служба внешней разведки* добывает и обрабатывает информацию о возможностях, действиях и намерениях иностранных государств, если это затрагивает жизненно важные интересы РФ. Она использует специальные, в том числе негласные, методы и средства, круг которых, однако, ограничен Федеральным законом «О внешней разведке» (1996). Ос-

новные задачи внешней разведки определяет Президент РФ, он назначает и освобождает от должности руководителя службы (он не входит в состав Правительства), других ее руководителей. Свои органы внешней разведки, имеющие конкретные задачи, созданы также в Министерстве обороны РФ. Служба внешней разведки координирует свою деятельность с ними. Кадровый состав внешней разведки зашифрован.

*Федеральная служба охраны РФ* находится под руководством Президента РФ. Она обеспечивает безопасность лиц, подлежащих государственной охране в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 1996 г. «О государственной охране». К их числу относятся Президент РФ, Председатель Правительства РФ, председатели палат парламента, высших судов, Генеральный прокурор. При необходимости государственная охрана распоряжениями Президента РФ может быть предоставлена членам парламента, другим лицам. Служба охраны обеспечивает также безопасность высших официальных лиц иностранных государств во время их пребывания на территории РФ.

Большой объем задач в сфере государственного управления выполняет *Министерство внутренних дел РФ* (МВД России)<sup>1</sup>. Оно руководит милицией, Государственной инспекцией по безопасности дорожного движения, противопожарной службой, имеет в своем подчинении внутренние войска и другие отряды специального назначения. МВД России подчинено Президенту РФ; Правительство координирует его деятельность с другими министерствами и ведомствами. Министерство осуществляет государственное управление в области внутренних дел в форме централизованного руководства, но действует, как правило, через министерства внутренних дел республик, управления и отделы в других субъектах РФ. Вместе с тем у МВД России имеются организации, находящиеся в его исключительном подчинении (региональные управления по борьбе с организованной преступностью, органы внутренних дел на транспорте, внутренние войска).

В соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел РФ оно разрабатывает и осуществляет меры по защите прав и свобод личности, имущества (независимо от формы собственности), обеспечивает общественный порядок, принимает меры по предупреждению, пресечению преступлений и административных правонарушений, раскрытию и расследованию преступлений, совершенствует правовую основу деятельности органов внутренних дел и внутренних войск, обеспечивает законность в их деятельности. Министерство определяет приоритетные направления работы его органов и войск, участвует в разработ-

<sup>1</sup> В состав МВД России входит Миграционная служба.

ке целевых программ в своей сфере, организует оперативно-розыскную и экспертно-криминалистическую работу своих органов, организует розыск лиц, уклоняющихся от суда и наказания, призыва на военную службу, без вести пропавших лиц, принимает меры по обеспечению режима чрезвычайного или военного положения, по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Как отмечалось, оно занимается вопросами безопасности дорожного движения, ведет учет транспортных средств и регистрацию граждан по месту жительства, выдает лицензии на деятельность, относящуюся по закону к его ведению (например, частная охрана), дает разрешение на приобретение допустимых видов оружия, ведает вопросами, связанными с гражданством, выдачей паспортов (в том числе заграничных). Большой объем работы связан с миграцией населения, въездом и выездом иностранных граждан, их учетом, регистрацией, свободой передвижения, правовым положением иностранцев и лиц без гражданства в Российской Федерации. Важная сфера деятельности — обеспечение массовых публичных мероприятий (демонстраций, митингов), спортивных соревнований с большой концентрацией людей.

Структурные подразделения МВД России создаются на основе отраслевой специализации. Существует криминальная милиция, милиция общественной безопасности, другие отраслевые службы, в ряде городов создана милиция нравов. *Милиция* призвана, в частности, обеспечивать защищенность личности. Она осуществляет административную (например, учет граждан), оперативно-розыскную (розыск преступников), уголовно-процессуальную (дознание и расследование), профилактическую деятельность (предупреждение правонарушений). Сотрудники милиции вправе применять непосредственное принуждение (вплоть до оружия). Они также вправе задерживать лиц, подозреваемых в совершении преступлений, производить обыск, выемку (например, документов), входить в жилые помещения, осуществлять привод, личный досмотр, досмотр товаров и их изъятие и т.д. Условия и границы применения специальных мер принуждения, технических средств определены Законом РФ «О милиции» с последующими изменениями. Поступление граждан на службу в милицию осуществляется в добровольном порядке.

В систему МВД России входят также *внутренние войска*. Они непосредственно подчиняются Главнокомандующему внутренними войсками, действуют в соответствии с Федеральным законом от 6 февраля 1997 г. «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» и имеют целью обеспечение безопасности личности, общества и государства от противоправных посягательств. Внутренние войска участвуют в охране общественного порядка, охра-

няют важные государственные объекты и специальные грузы, конвоируют лиц, находящихся под стражей; обеспечивают режим чрезвычайного положения.

Функции, выполняемые внутренними войсками, зависят от их специализации. Части оперативного назначения участвуют в наведении порядка в районах чрезвычайного положения и вооруженных конфликтов (например, в Чечне), в изъятии неразрешенного оружия у населения, разоружении незаконных воинских формирований, а при сопротивлении в их ликвидации. Моторизованные части несут патрульную службу, участвуют в охране общественного порядка, воинские части специального назначения участвуют в ликвидации незаконных вооруженных формирований, организованных преступных групп, в пресечении массовых беспорядков, сопровождающихся вооруженным насилием. Комплектование внутренних войск осуществляется путем добровольного поступления граждан на службу или по их желанию после призыва на военную службу.

Права служащих внутренних войск аналогичны правам работников милиции, но при несении боевой службы им предоставлены дополнительные полномочия (ограничивать движение транспортных средств и пешеходов, обязывать граждан остаться на определенном месте или покинуть его, задерживать граждан и т.д.). Они могут применять не только оружие и специальные средства, но также боевую и специальную технику.

В систему правоохранительных органов входит *Министерство юстиции РФ*. Оно также подчинено Президенту РФ. В составе Министерства юстиции действуют службы исполнения наказаний (теперь эти полномочия переданы ему от МВД России); регистрационная (она принимает решения о регистрации политических партий и некоторых других видов добровольных объединений, в том числе религиозных); судебных приставов. Министерство юстиции теперь не занимается организационным и материальным обеспечением судов, эти вопросы находятся в ведении Судебного департамента при Верховном Суде РФ. Министерство юстиции обеспечивает реализацию государственной политики в области юстиции, участвует в обеспечении правовой базы для деятельности органов государства, по поручениям Президента РФ участвует в экспертизе законов, направленных ему для подписания, координирует работу федеральных органов, участвует в разработке законопроектов, вносимых в парламент Правительством РФ, проводит юридическую экспертизу правовых актов, вносимых федеральными органами государственной власти, а также актов, принятых субъектами РФ (в случае несоответствия их Конституции РФ и федеральным законам дает мотивированное заключение), ведет учет и регистрирует

нормативные правовые акты, издаваемые отраслевыми органами исполнительной власти РФ (министерствами, ведомствами). Последние должны направлять в Министерство юстиции свои акты в течение 10 дней после их принятия. Без регистрации и последующего опубликования они не вступают в силу. Особое значение имеет обязательная регистрация правовых актов министерств и ведомств, касающихся прав граждан (правила проезда на железнодорожном транспорте, перечень должностных лиц различных министерств и ведомств, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях и т.д.). Министерство юстиции РФ осуществляет систематизацию законодательства, разрабатывает предложения о приведении законодательства в соответствие с Конституцией РФ, контролирует правильность и своевременность публикации правовых актов. Оно может обращаться с представлением к Президенту и Правительству РФ о привлечении к ответственности должностных лиц за неисполнение Конституции, законов, указов Президента, актов Правительства. Министерство осуществляет контроль за использованием законодательства, регистрирует некоторые общественные объединения (в отношении других оно принимает решения о их регистрации другими регистрирующими органами, ведущими реестр юридических лиц, например, органами Министерства финансов РФ), контролирует соответствие деятельности общественных объединений их уставным целям, вправе делать им предупреждения и обращаться в суд с требованием о роспуске нарушителей. Его органы регистрируют акты гражданского состояния (браки, рождения и др.), разрабатывают программы и реализуют правовую информатизацию государственных органов, ведут правовую пропаганду среди населения.

Министерство юстиции РФ осуществляет руководство *нотариатом* (в частности, нотариусы удостоверяют документы), *Службой судебных приставов* (в их ведение входит охрана судов, соблюдение порядка в судебных заседаниях, опись имущества по гражданским делам и др.). Судебные приставы имеют право применять силу и оружие. В ведении Министерства находятся места заключения осужденных (тюрьмы, лагеря и др.).

Для обеспечения гражданской обороны страны и в условиях чрезвычайных ситуаций (особенно техногенных, природных катаклизмов, катастроф и т.д.) важнейшее значение имеет деятельность *Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий* (МЧС России). Органы Министерства осуществляют руководство необходимой подготовкой населения и различных объектов к гражданской обороне на случай особых ситуаций, вместе со специальными отрядами Министерства здра-

воохранения и социального развития РФ спасатели МЧС России первыми приходят на помощь людям, пострадавшим от природных аномалий (наводнений, землетрясений, ураганов и т.д.), они восстанавливают средства жизнеобеспечения, расчищают завалы, восстанавливают для первоначального использования разрушенные объекты, восстанавливают пути сообщения при катастрофах и т.д. Отряды МЧС России оказывают помощь народам других стран, пострадавшим от стихии. Спасатели МЧС России всегда находятся в готовности и нередко первыми прибывают на место стихийных бедствий для спасения людей и первоначального восстановления объектов жизнедеятельности на рубежом. МЧС России имеет свои вооруженные подразделения.

Президент РФ осуществляет непосредственное руководство *Федеральной службой РФ по обороте наркотиков*. В современных условиях в связи с распространением наркотических средств в мире и России, причиняющих массовые беды людям, деятельность этой Службы приобретает важное, по существу, политическое значение. Служба активно борется с наркобизнесом, наркодельцами, с проникновением наркотиков из-за границы

Специфической частью государственного управления в административно-политической сфере является управление *иностранными делами* данного государства. Внешнеполитическая деятельность имеет своей целью защиту государственных интересов, выход на мировые рынки, создание различных форм интеграции с другими государствами и международными организациями в деле защиты миропорядка, защиту прав и законных интересов граждан государства, находящихся за границей, поддержание соотечественников (российской диаспоры), проживающих в других странах.

Согласно Конституции РФ основные направления внешней политики государства определяет Президент РФ. Он представляет государство в международных отношениях, ведет переговоры и подписывает международные договоры (их ратифицирует парламент), при нем аккредитуются иностранные дипломатические представители (они ему вручают свои верительные грамоты от глав других государств). Президент РФ назначает министра иностранных дел, дипломатических представителей в другие государства и международные организации (после консультаций с комитетами парламента). Организацией текущих внешнеполитических мероприятий, связанных с деятельностью Президента РФ, занимаются Администрация Президента РФ, помощники Президента РФ, ведомство Протокола Президента РФ.

Меры по осуществлению внешней политики РФ обеспечивает *Правительство РФ*. Оно организует представительства РФ в иностранных государствах и международных организациях, заключает

межправительственные соглашения, исполняет международные договоры, руководит внешней торговлей и другими видами деятельности государства на международной арене.

Государственное управление в области международных отношений осуществляет *Министерство иностранных дел РФ*. Его возглавляет министр, непосредственно подчиняющийся Президенту РФ. Он ведет переговоры с официальными представителями иностранных государств, международных организаций от имени Президента и Правительства РФ, подписывает международные документы без специальных на то полномочий, в силу своей должности. Министерство разрабатывает общую стратегию внешней политики и представляет ее Президенту РФ, реализует внешнеполитический курс государства, координирует международные связи субъектов РФ (последние могут учреждать свои представительства за рубежом, являющиеся частью представительств МИД России, могут заключать международные соглашения, но не по политическим вопросам). Министерство дипломатическими средствами обеспечивает защиту суверенитета Российской Федерации, интересов государства, прав и интересов российских граждан и юридических лиц за рубежом, сотрудничество с другими государствами и международными организациями. Деятельность Министерства иностранных дел РФ охватывает все стороны отношений России с иностранными государствами и международными организациями: политические, экономические, культурные. МИД России является главным координатором внешней политики государства, все другие органы обязаны согласовывать с ним свои мероприятия на международной арене.

В стране пребывания Российскую Федерацию представляет *посольство*, которое является государственным органом внешних сношений. Посольство возглавляет Чрезвычайный и Полномочный посол, назначаемый Президентом РФ, но работающий под руководством МИД России. Посольство информирует органы власти о внешней и внутренней политике страны пребывания, участвует в подготовке проектов международных договоров РФ с этой страной, поддерживает постоянные контакты с органами власти страны пребывания, осуществляет координацию деятельности и контроль за работой находящихся в стране пребывания посольства российских делегаций, государственных учреждений и предприятий, групп специалистов. При посольствах действуют представители других министерств, органов по руководству экономикой, представители некоторых субъектов РФ.

При посольствах существуют *консульские отделы*. Консульские учреждения могут открываться также в крупных городах, морских портах. Основные задачи консульства — защита интересов РФ, ее гра-

ждан, учреждений в стране пребывания. Консульские учреждения не занимаются внешнеполитической деятельностью. Они содействуют развитию экономических, научных, культурных связей РФ с государством пребывания, оказывают содействие учреждениям, морским и воздушным судам, ведут учет российских граждан, постоянно или временно находящихся в стране, выполняют нотариальные действия, совершают акты гражданского состояния.

Есть и другие органы, занимающиеся внешними связями, например межведомственная комиссия РФ по взаимодействию с НАТО.

### § 5. Государственное управление в сфере культуры и идеологии

Сфера культуры и идеологии — деликатная сторона жизни общества, но государственное регулирование в какой-то мере распространяется и на нее. Выше уже говорилось о конституционных нормах, разрешающих или запрещающих (в тоталитарных государствах) идеологический плюрализм. К этой сфере относятся многие конституционные нормы о свободе слова, печати, информации, научной и иной творческой деятельности, свободе преподавания (в высшей школе), защите памятников истории и культуры и т.д.

Практической деятельностью по обеспечению этих норм в разных странах занимаются многие органы государственного управления: министерства печати или информации, просвещения или высшего образования, культуры, комитеты по охране памятников культуры и др. Действуют государственные издательства, теле- и радиокomпании, издаются государственные (правительственные и др.) газеты и журналы. В России к этой сфере примыкает деятельность Министерства информационных технологий и связи РФ. Культура связана со спортом и туризмом, а в этой части важная роль принадлежит Министерству транспорта РФ, агентствам воздушных сообщений. Свободу собраний на открытом воздухе, уличных шествий и демонстраций обеспечивает милиция. Экономика обеспечивает культуру необходимыми материальными ресурсами. Словом, почти нет такой отрасли управления, которая стояла бы особняком от вопросов культуры.

Культура имеет не только духовно-интеллектуальное, но и материальное выражение (музеи, библиотеки, архитектура, архивы и т.д.), но в данном случае эти материальные средства в конечном счете преследуют цели духовного развития личности. Поскольку культура имеет материальный элемент, она лучше поддается государственному регулированию, чем сфера чисто духовных интересов. Однако и в том, и в другом случае государственное регулирование имеет весьма ограни-

ченный и специфический характер. Оно сводится в основном к заботе о развитии духовно-интеллектуальной жизни, созданию государством соответствующих условий, поддержке прогрессивных направлений, но государственные органы не вмешиваются в творческий процесс художника, артиста, писателя. Вместе с тем в соответствии с законами государственные органы вправе принимать меры по запрету псевдокультурных, деструктивных направлений, против пропаганды, направленной на подрыв общечеловеческих ценностей, разрушающих духовный мир, здоровье, нравственность людей, пропаганды терроризма. Как говорилось, Конституция РФ запрещает разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Важно учесть также, что речь идет о духовно-интеллектуальной сфере жизни *общества*, т.е. о той стороне, которая приобретает общественно значимый характер. Внутренний мир человека, его духовная жизнь, его личные взгляды не подлежат государственному воздействию. Влиять на мысли человека можно, но регулировать их средствами государственного управления нельзя.

В России важнейшие направления культурной деятельности государства, общественных организаций, граждан определены законодательством о культуре. Среди объектов заботы государства названы памятники истории и культуры, художественная литература, кинематография, музыкальное искусство, архитектура, фотоискусство, другие виды искусства, художественные народные промыслы и ремесла, фольклор и обряды, художественная самодеятельность, телевидение и радио в части создания и распространения культурных ценностей, эстетическое воспитание и др.

Непосредственная управленческая деятельность на различных участках культурного строительства осуществляется *Министерством культуры и массовых коммуникаций РФ*, Министерством образования и науки (о последнем сказано выше). В составе Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ действует Служба по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия, а также федеральные агентства: архивное, по культуре и кинематографии, по печати и массовым коммуникациям. Эти названия указывают на основные направления деятельности. Министерство проводит государственную политику в области культуры, искусства, охраны и использования историко-культурного наследия. Министерство призвано обеспечивать условия доступа к культурным ценностям, определять приоритеты деятельности в сфере культуры, содействовать развитию национальных культур народов России, разрабатывать меры по предупреждению незаконного вывоза из страны и ввоза культурных ценностей (это делается в соответствии с междуна-

родными обязательствами). Оно осуществляет координацию деятельности других органов в этой сфере.

Все министерства, в какой-то мере соприкасающиеся с вопросами культуры, действуют в тесном сотрудничестве с общественными объединениями творческой интеллигенции - союзами писателей, журналистов, художников и др. Эти союзы также выполняют некоторые управленческие функции, которые предоставлены им государством. Пределы такого управления определяются их уставами, зарегистрированными в органах государства. Осуществление управленческих (по существу, государственных) полномочий общественными объединениями - одна из особенностей управления в области культуры.

Важнейшую роль в развитии культуры и духовной сферы жизни общества играют средства массовой информации. Законодательство РФ устанавливает свободу информации, запрещает цензуру, не допускает наложения запрета на распространение сообщений и их отдельных частей. Государство поддерживает государственные и негосударственные средства массовой информации организационно и материально, заботится об их независимости. Вместе с тем государственные средства массовой информации обязаны публиковать официальные сообщения федеральных органов государственной власти, а средства массовой информации субъектов их акты (на негосударственные органы эта обязанность не распространяется).

Занимаясь вопросами массовых коммуникаций Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ большое внимание уделяет охране общественной нравственности, в частности соответствию содержания печатной продукции и телерадиопрограмм законодательству. В России, как и в некоторых других странах, действуют законы, запрещающие на телевидении показ порнографических передач, рекламе алкогольных напитков, табачных изделий, разного рода колдунов, лишь поздней ночью разрешается демонстрация эротических фильмов. На некоторых каналах телевидения, при редакциях печатных изданий созданы общественные советы из авторитетных политиков, деятелей науки, культуры.

## **§ 6. Государственное управление и сфера личной жизни человека**

Сфера личных отношений — еще более деликатная область, чем духовная жизнь общества. Государственное регулирование личной жизни человека является минимальным и возможно лишь постольку, поскольку те или иные стороны личной жизни приобретают общественное значение (например, воспитание детей в семье). Кроме того, оно

осуществляется на уровне законов, наиболее общих правил, а не путем исполнительно-распорядительных актов органов государственного управления (актов правительства или министерств).

Как и в других странах, в России действует законодательство о браке и семье. Оно устанавливает равноправие супругов в семье, алиментные обязательства, обязанность родителей воспитывать детей и обязанность детей помогать своим престарелым родителям. Согласно ч. 3 ст. 38 Конституции РФ трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях. Запрещаются телесные наказания детей, обращение насилия и секса, до достижения 16 лет. В мусульманском праве (оно в ограниченной мере и если не противоречит законам, применяется в некоторых районах России) нормы Корана и сунны предписывают определенное интимное поведение лиц разного пола. Однако в целом вмешательство государства в личную жизнь всегда очень ограничено, а в большинстве случаев посторонний контроль (в том числе органов государства) за соблюдением правил, регулирующих отношения личного характера, **неосуществим** и не должен применяться.

## § 7. Межотраслевое государственное управление

Выше говорилось об отраслевом государственном управлении. Однако многие министерства и ведомства выходят за рамки отрасли, управляют объектами разного профиля либо одинаковые объекты находятся в ведении разных министерств (например, машиностроительная промышленность находится в ведении министерств и ведомств, ведающих транспортом, связью, строительством и т.д.). Иными словами, некоторые министерства обладают полномочиями *подведомственного* характера, осуществляют некоторые функции в отношении объектов, не входящих в систему данного министерства. Эти **функции** могут быть координирующими (для преодоления рассогласованности действий отдельно взятых министерств), а могут быть и обязывающими, хотя и те, и другие соответствуют профилю данного министерства (ведомства). Суть межотраслевой координации заключается в том, что координируемые объекты организационно не подчинены субъектам координации, но должны согласовывать с ними свои действия. В то же время координирующие органы могут принимать меры обязательного характера (но только в целях координации) в отношении таких объектов. Это — *функциональное* межотраслевое регулирование. Обязывающие меры, **не** относящиеся к коорди-

нации, в межотраслевом управлении обычно связаны с контролем и надзором, с правом наложения административных взысканий.

В России для преодоления несогласованности действий отраслевых органов управления созданы советы, комитеты и комиссии внутри Правительства, объединившие руководителей групп родственных министерств и возглавляемые руководителем того министерства, профиль деятельности которого является доминирующим в координируемой сфере деятельности. Иногда такие органы возглавляет заместитель Председателя Правительства РФ, иногда — сам Председатель Правительства РФ (например, комиссию по образованию). Их постановления могут иметь решающий характер (если они согласованы между участниками), а иногда только рекомендательный.

Координирующей деятельностью и функциональным управлением занимаются многие министерства и ведомства. К их числу относится Министерство промышленности и энергетики РФ (координирует деятельность всех ведомств в этой области), Министерство природных ресурсов РФ (координирует охрану окружающей среды, осуществляет экологический контроль), Министерство финансов РФ (денежное обращение -- одна из основ экономики государства). Координационные задачи по тем или иным вопросам выполняют некоторые федеральные службы и агентства, находящиеся в составе министерств (например, Федеральное агентство по образованию, Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному комплексу).

Важнейшим элементом межотраслевого управления являются государственный контроль и надзор. Из приведенных выше названий видно, что такие обязанности возложены на многие федеральные службы. Почти все они также вправе налагать административные взыскания на неподчиненные им органы, должностных лиц и граждан.

Полномочия этих служб обычно выходят за пределы данного министерства: они осуществляют функциональный контроль в отношении других, неподчиненных организаций по предмету деятельности своего министерства, ведомства (экологический контроль в отношении всех природопользователей, финансовый контроль в отношении всех получателей бюджетных средств, архитектурный контроль в отношении всех застройщиков и т.д.).

## Глава 8

# ГЛАВА ГОСУДАРСТВА В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ

### § 1. Роль главы государства в управлении государством

**Институт главы государства.** Глава государства — это чаще всего единоличный монарх (в монархии) или президент (в республике). Очень редко бывает коллегиальный монарх (например Совет эмиров в Объединенных Арабских Эмиратах) или коллегиальная президентура (Государственный совет на Кубе, Федеральный совет в Швейцарии). Коллегиальные президентские советы (обычно из трех человек) нередко создаются также в результате военных и государственных переворотов, они имеют временный характер.

Власть главы государства, его роль в управлении государством неодинакова. В абсолютной, в полуабсолютной монархии (Саудовская Аравия, Оман, Катар и др.) в руках короля, султана фактически сосредоточена вся власть. Парламента, ограничивающего его полномочия, нет, существующий совет аш-шура, составленный из «авторитетных лиц», имеет консультативный характер (правда, при единогласном решении совета оно фактически становится обязательным для монарха).

В дуалистической монархии есть парламент (Иордания, Марокко и др.), но решающие полномочия по управлению сосредоточены в руках монарха. Он назначает премьер-министра и министров (иногда премьер-министром становится он сам, часто поручает эти обязанности одному из близких родственников). Правительство и министры ответственны только перед ним, а не перед парламентом, и выполняют волю монарха. В парламентарной монархии (Великобритания, Япония и др.), как уже говорилось выше, монарх царствует, но не правит: его акты (указы и др.) недействительны без подписи правительства, премьер-министра (правило контрастигнатуры, иногда она бывает устной). В президентских республиках (Бразилия, США и др.) президент обладает широкими полномочиями и действительно управляет государственными делами. Он по своему усмотрению назначает министров (назначение иногда нуждается в одобрении парламента, но не нижней, а верхней палаты), которые не несут ответственности перед парламентом, а отвечают только перед президентом

(речь идет о политической ответственности, т.е. об увольнении министров в отставку). Министры в «классической» президентской республике (США, многие страны Латинской Америки) образуют на совместных с президентом заседаниях кабинет президента и выполняют на таких заседаниях роль советников президента. Решения принимает президент, при этом он не обязан считаться с мнением министров. В «смешанных» президентско-парламентских и парламентарно-президентских республиках, а иногда и в президентских республиках, не являющихся «классическими», создается коллегиальный орган — правительство, премьер-министр и члены которого назначаются и увольняются президентом, но премьер-министр и правительство сами важных решений по государственным делам не принимают (это делает президент). Такой премьер-министр называется «административным премьером» (Египет, Перу и др.). В парламентской республике (Германия, Индия, Италия) по конституции президент может быть наделен большими полномочиями, но на деле он не управляет государством, ибо может действовать только по указанию («совету») правительства (премьер-министра). Нередко, как и в парламентской монархии, в парламентской республике для действительности его актов нужна контрасигнатура.

В форме правления России имеются черты и парламентской (назначение Председателя Правительства РФ с согласия нижней палаты парламента, возможность вынесения вотума недоверия Правительству РФ и др.), и президентской республики (назначение и увольнение министров Президентом РФ, ответственность «ключевых» министров перед Президентом РФ, но не перед Правительством РФ, ответственность министров, как должностных лиц, перед парламентом и др.). Это значит, что по тексту Конституции РФ Россия является президентско-парламентской республикой, а фактически — президентской. Последнюю оценку форме правления в России неоднократно давал сам Президент РФ.

Глава государства в разных странах занимает свой пост (должность) неодинаковыми способами. Монарх — наследственный и пожизненный глава государства, президент — должность выборная (в редких странах срок его полномочий составляет от трех до семи лет). Выборы президента осуществляются разными способами: путем голосования избирателей (Франция), выборщиками, избранными гражданами-избирателями (США), голосованием в парламенте (Турция), специально создаваемой избирательной коллегией (Германия) и др. Существует и такой способ, когда выборов по существу нет: избирателям предлагается одна кандидатура (в Египте такой способ называется не выборами, а плебисцитом). Президент может

избираться на один срок (Мексика), на два срока подряд (он может избираться и потом, но после двух сроков необходим перерыв, например в Польше), без ограничений (Сирия). Имели место случаи, когда одно лицо переизбиралось на должность президента семь (Индонезия), а то и восемь (Парагвай) раз.

**Порядок замещения должности Президента РФ.** В России должность Президента была учреждена в 1991 г. (до распада СССР в 1991 г. Президент РФ действовал наряду с Президентом СССР). Президент РФ избирается на четыре года путем всеобщего голосования граждан и не может быть переизбран более чем на два срока подряд (до принятия Конституции РФ 1993 г. Президент РФ избирался на пять лет).

Кандидатом на должность Президента РФ может быть гражданин РФ не моложе 35 лет, постоянно проживающий в России не менее 10 лет (допускается выезд за рубеж общим сроком не более трех месяцев в год). Не может быть кандидатом лицо, прекратившее исполнение обязанностей в результате отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья выполнять эти обязанности или отрешенное от должности. На практике в России баллотировались на выборах Президента от шести до 11 кандидатов. Выдвижение кандидатуры Президента РФ осуществляется партиями или инициативными группами избирателей (500 человек), которые должны собрать 2 млн подписей избирателей в поддержку кандидата (для партий, имеющих фракции в Государственной Думе, сбор подписей не обязателен). При выборах Президента РФ сбор подписей не может быть заменен внесением избирательного залога. Выборы проходят по мажоритарной системе абсолютного большинства: в первом туре голосования президентом избирается кандидат, получивший более половины всех поданных голосов избирателей при участии в голосовании более половины избирателей, включенных в избирательные списки. Так был избран в 1991 г. Б.Н. Ельцин, в 2000 г. и в 2004 г. — В.В. Путин. Если ни один из кандидатов не получит такого большинства, через две недели назначается второй тур голосования (повторное голосование), в котором участвуют два кандидата, набравшие наибольшее число голосов. В этом случае для избрания достаточно относительного большинства голосов: кто из двух кандидатов **получил** больше голосов, тот и избран.

Избранный Президент РФ вступает в должность с момента принесения присяги. Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии депутатов парламента, высших должностных лиц, судей органов конституционного контроля, руководителей общественных объединений, деятелей различных конфессий. Эта процедура называется *инаугурация* (посвящение, вступление в должность). В отноше-

нии Президента РФ уже сложился определенный ритуал этой процедуры, которая проходит в Московском Кремле.

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

Президент республики орган *единоличный*. При принятии важных решений он обычно советуется с различными должностными лицами, общественными деятелями, представителями различных слоев населения, но решения он принимает самостоятельно и несет за них персональную ответственность (она может выражаться в разных формах, рассматриваемых ниже).

Президент и ветви государственной власти. В различных странах место президента в системе разделения властей оценивается неодинаково. В президентских республиках (например в США) он, согласно конституциям, глава исполнительной власти. В парламентских республиках президент обычно характеризуется как глава государства, а исполнительная власть вручается правительству. В отечественной научной литературе существуют различные взгляды о месте Президента РФ в системе разделения властей. Иногда лишь констатируют, что он не входит ни в какую ветвь власти, не определяя его место, другие говорят, что Президент РФ относится к исполнительной власти, третьи характеризуют его как главу государства, что соответствует ч. 1 ст. 80 Конституции РФ, но не решает вопрос о его соотношении с тремя традиционными ветвями власти. Есть и предложения о выделении особой ветви президентской власти в тех республиках, которые имеют полупрезидентскую, полупарламентарную форму правления. Эту власть рассматривают как координационно-арбитражную по своему характеру.

Как глава государства Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, осуществляя в том числе согласительные процедуры между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ. Он осуществляет и другие полномочия главы государства, рассматриваемые ниже (ч. 2 4 ст. 80 Конституции РФ). Наряду с этим он обладает полномочиями исполнительной власти. Согласно

Федеральному конституционному закону от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации», а также другим актам ему непосредственно подчинены около десятка важнейших («силовых» и действующих в сфере внешней политики) федеральных министерств и ведомств, и только он руководит ими (Министерство внутренних дел РФ, Министерство иностранных дел РФ, Министерство юстиции РФ, Федеральная служба безопасности и т.д.). Правительство РФ лишь координирует их деятельность с другими министерствами и ведомствами. Таким образом, в России, как и в некоторых других смешанных республиканских формах правления, Президент соединяет полномочия главы государства и некоторые важнейшие полномочия исполнительной власти, тесно связанные с прерогативами главы государства (защита суверенитета государства, его целостности и независимости, гарантии прав и свобод человека и гражданина и др.).

Президент РФ сочетает *два качества*: органа государства (президентство федеративной республики) и высшего должностного лица. Как орган государства Президент РФ, например, подписывает законы, распускает при определенных условиях Государственную Думу (с назначением даты выборов), назначает судей, осуществляет помилование. В качестве высшего должностного лица он председательствует на заседаниях Совета Безопасности, является Верховным главнокомандующим, руководит государственной службой и т.д. На практике, однако, строго разграничить эти два качества почти невозможно.

**Функции Президента РФ в государственном механизме.** Как глава государства, Президент РФ выполняет особые функции, которые не могут осуществлять другие органы государства. Во-первых, Президент РФ — официальный и постоянный *представитель государства* внутри Федерации и вовне. Он назначает своих полномочных представителей в семь федеральных округов, объединяющих группы субъектов РФ, в важнейшие органы государства (палаты парламента, Конституционный Суд и др. Эти представители обеспечивают осуществление полномочий Президента), а также дипломатических представителей, действующих от имени Российской Федерации. Во-вторых, Президент РФ является *гарантом Конституции РФ*. Действуя в этом качестве, Президент следит за соблюдением Конституции, в том числе и при подписании законов, принятых парламентом. В-третьих, Президент РФ — *гарант прав и свобод человека и гражданина*. Он является, в частности, последней инстанцией, куда может обратиться осужденный с просьбой о помиловании. В-четвертых, Президент РФ принимает меры по *охране суверенитета Российской Федерации*, ее независимости и государственной целостности. Выполняя эти задачи,

Президент действует, в частности, в качестве Верховного главнокомандующего, в случае угрозы безопасности государства он вводит военное и чрезвычайное положение. В-пятых, Президент РФ *определяет основные направления внутренней и внешней политики государства*. В этих целях он обращается с ежегодными посланиями к Федеральному Собранию. Право определять основные направления внешней и внутренней политики государства — излишне широкое полномочие Президента РФ. Правда, Президент должен делать это в соответствии с Конституцией и федеральными законами (ч. 3 ст. 80). В-шестых, Президент РФ обеспечивает *согласованное функционирование* и взаимодействие органов государственной власти.

Для выполнения Президентом РФ функций при нем существует множество различных структур: Администрация Президента РФ, Совет Безопасности, Управление делами, множество различных совещательных органов - советов (по местному самоуправлению, по делам казачества, совет по культуре и искусству и т.д.).

Важнейший совещательный орган при Президенте РФ - *Государственный совет*, созданный Указом Президента в 2000 г. (бездействовавший Президентский совет упразднен). Возглавляет Совет Президент РФ, а его членами являются высшие должностные лица субъектов РФ (все президенты республик в составе РФ, губернаторы других субъектов РФ, руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ), занимающие места по должности. Для решения оперативных вопросов в составе Государственного совета формируется его президиум из семи членов, назначаемых Президентом РФ. Состав президиума подлежит ротации (обновлению) один раз в полгода. Государственный совет работает активно, обсуждая проблемные вопросы страны и представляя рекомендации Президенту РФ, проводит выездные заседания (они проводились в г. Оренбурге, в г. Санкт-Петербурге и др.).

Не менее важную роль играет другой совещательный орган Президента РФ - Совет Безопасности (о нем — ниже).

Как глава государства, Президент РФ обладает *неприкосновенностью* (ст. 91 Конституции РФ). Против него нельзя возбудить уголовное дело (оно может быть возбуждено только после отрешения Президента от должности), он не может быть задержан, подвергнут личному

Толкуя конституционный термин о неприкосновенности Президента РФ, Конституционный Суд РФ 11 июля 2000 г. указал, что это положение не противоречит возможности отстранения Президента РФ от должности в результате процедуры импичмента, по причине стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия, но такая мера должна быть тщательно урегулирована законом.

досмотру, принудительно доставлен в суд, например в качестве свидетеля, он не подлежит административной ответственности. Дисциплинарная ответственность вообще исключена, так как Президент РФ — высшее должностное лицо в государстве.

## § 2. Полномочия и деятельность Президента РФ

Полномочия Президента РФ — это, как правило, одновременно его права и обязанности. Так часто бывает в отраслях публичного права в отличие от частного, гражданского права. Имея права, государственный орган обязан их осуществлять, управляя государством и обществом. Вместе с тем не все права Президента РФ являются одновременно его обязанностями (он, например, может председательствовать, а может по своему желанию и не председательствовать на заседаниях Правительства РФ) и не все обязанности — одновременно правами. Некоторые из обязанностей имеют личный характер (например, предоставление сведений об имущественном положении при выдвижении кандидатуры на должность Президента РФ на второй срок).

Полномочия Президента РФ могут быть разделены на несколько групп: 1) полномочия в сфере правового статуса личности; 2) полномочия, связанные с федеративным устройством государства; 3) полномочия в отношениях с парламентом; 4) полномочия в отношениях с органами исполнительной власти; 5) полномочия в отношениях с органами судебной власти; 6) полномочия по урегулированию чрезвычайных ситуаций; 7) полномочия в военной сфере; 8) полномочия в области внешней политики.

Полномочия Президента, связанные с *правовым статусом личности*, вытекают из его положения гаранта Конституции. Основы правового статуса личности определяются Конституцией и законами, и главная задача Президента в этой сфере — обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина. Это делается самыми различными методами вплоть до введения чрезвычайного положения на территории страны и в отдельных местностях при массовых нарушениях прав и свобод. Чрезвычайное положение на территориях некоторых субъектов Федерации в связи с массовыми нарушениями прав и свобод граждан (в основном, по причине межэтнических конфликтов) вводилось несколько раз на части территории Северной Осетии — Алании, Ингушетии и др. Были случаи, когда Совет Федерации отказывал Президенту РФ в утверждении указа о введении чрезвычайного положения.

При введении чрезвычайного или военного положения устанавливается особый порядок управления, предусмотренный федеральными законами о чрезвычайном и военном положении, ограничиваются не-

которые конституционные права граждан (это допускается международным правом и самими конституциями различных стран, в том числе России). Подробнее об этом говорится ниже.

Президент РФ принимает лиц в гражданство РФ, дает разрешения на выход из российского гражданства, предоставляет право убежища в России иностранным гражданам, лицам без гражданства. Он вправе смягчать наказания, предоставлять помилование (например, в 1997 г. он помиловал фажданина Макарова, осужденного на семь лет тюремного заключения за государственную измену, в связи с его активной помощью органам расследования, в 2000 г. американского фажданина Поупа, осужденного за шпионаж; в 2001 г. Президент РФ около 10 раз пользовался правом помилования). В соответствии с указом Президента РФ с 2001 г. в каждом субъекте РФ действуют комиссии по помилованию, состоящие из представителей общественности и других лиц (11 человек, но в некоторых субъектах РФ — 14). Они назначаются высшим должностным лицом субъекта РФ и представляют ему свои заключения по конкретным делам, а последний обращается (не обращается) к Президенту РФ. По статистике помилование применяется к 0,6% преступников. Глава государства присваивает высшие воинские и почетные звания РФ, награждает орденами и медалями РФ и даже сам учреждает некоторые ордена и медали (например, в 1994 г. учредил орден Мужества, медаль Суворова и др., в 1998 г. орден Св. Андрея Первозванного, в 2000 г. орден Св. Георгия). В России существует 14 орденов, 17 медалей, 62 почетных звания (2005 г.).

Полномочия Президента РФ, связанные с *федеративным устройством* государства, вытекают из его функции по охране государственной целостности Российской Федерации и обеспечению взаимодействия органов государственной власти. Особое значение эти полномочия приобрели в условиях сепаратистских акций и вооруженных террористических действий на территории одного из субъектов РФ Чеченской Республики. Массовые террористические действия осуществляются созданными на территории этой республики незаконными вооруженными формированиями. В прошлом руководители Чечни заявили о выходе Чечни из состава России, что противоречит ст. 5 Конституции РФ. Вооруженные террористические формирования боевиков и наемников в 1999 г. напали на другой субъект РФ (Дагестан) и осуществили взрывы многоэтажных жилых домов в Москве, Волгодонске и других городах. В качестве Верховного главнокомандующего Президент РФ применил Вооруженные Силы для восстановления конституционного порядка на территории Чечни. В настоящее время армия для этой цели в Чечне не применяется (дислокация воин-

ских частей на ее территории существует), такие задачи выполняют внутренние войска МВД.

Обеспечивая целостность Федерации и взаимодействие органов государственной власти, Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ и между органами государственной власти субъектов РФ. В случае недостижения согласованного решения он может передать дело на разрешение соответствующего суда. Президент РФ применял эту форму разрешения разногласий между отдельными республиками и другими субъектами РФ, между органами законодательной и исполнительной власти Вологодской, Тульской и других субъектов РФ. Он может и сам быть стороной в согласительных консультациях (например, если Совет Федерации не утвердит его указ о чрезвычайном положении, не назначит на должность предложенную Президентом РФ кандидатуру). За письменными консультациями к Президенту РФ обращались руководители органов законодательной власти некоторых субъектов РФ при изменении их конституций в 2000-х гг.

Обеспечивая единство исполнительной власти по управлению государством, только Президент РФ с 2005 г. предлагает законодательным собраниям субъектов РФ кандидатуры для избрания на должность глав администрации субъектов РФ (губернаторов и др.). Первоначально такие кандидатуры рекомендуются Президенту РФ его полномочными представителями в федеральных округах, затем рассматриваются и рекомендуются руководителем Администрации Президента РФ. Голосование проводится в законодательном собрании субъекта РФ. Вся эта процедура в законодательстве РФ называется «наделение гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ)». Если законодательное собрание субъекта РФ трижды отклонит кандидатуру (кандидатуры), предлагаемые Президентом РФ, он вправе распустить законодательное собрание с назначением даты выборов. Президент РФ вправе отстранить главу субъекта РФ (губернатора и др.) от должности, что впервые он сделал в 2005 г.

Как уже говорилось, Президент РФ в соответствии с п. «к» ст. 83 Конституции РФ назначает и освобождает своих полномочных представителей. Такие представители назначаются в палаты парламента, в некоторые другие органы государства, в федеральные округа. Они содействуют осуществлению полномочий Президента РФ в этих органах и на территориях (округах), координируют деятельность различных органов. Полномочные представители не обладают распорядительными полномочиями по отношению к тем высшим органам го-

сударственной власти, при которых они состоят (при палатах парламента, Конституционного Суда РФ), по отношению к высшим органам субъектов РФ, которые входят в состав федерального округа. Вместе с тем имели место случаи, когда Президент РФ в кризисных условиях наделял на короткое время своего представителя властными полномочиями (в 1998 г, в Приморском крае). Содействуя осуществлению полномочий Президента РФ, его полномочные представители в федеральных округах на практике осуществляют руководящую роль по отношению к главным управлениям федеральных министерств и ведомств в таких округах. Полномочные представители Президента РФ подчиняются руководителю его Администрации.

Президент РФ вправе приостанавливать действие актов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ, а также в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина. Такие акты приостанавливаются до решения вопроса соответствующим судом. Президент РФ приостанавливал действие указов президентов Ингушской Республики, Республики Саха (Якутия), постановления главы администрации Ненецкого автономного округа, губернатора Курской области, администрации Воронежской области и др.

Президент РФ имеет право воздействовать на отклоняющееся поведение субъектов Федерации, их органов и должностных лиц. В частности, он объявлял выговоры избранным губернаторам субъектов Федерации за неудовлетворительную работу по обеспечению законности (в связи с избирательными кампаниями). В соответствии со ст. 78 Конституции РФ Президент РФ вместе с Правительством РФ обеспечивает «осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории РФ». Следовательно, он вправе и обязан пресекать не только грубые формы нарушения правопорядка (организованное неповиновение, мятеж, создание незаконных вооруженных формирований), но и любое уклонение субъектов РФ от исполнения правовых актов Федерации, принятых в соответствии с ее компетенцией.

При принятии органами субъектов РФ актов, противоречащих Конституции РФ и федеральным законам, Президент РФ наделен правом применять меры федерального воздействия (принуждения). Формулировки «федеральное принуждение.» в Конституции РФ нет, но исходные положения в ней содержатся, а более подробно меры федерального воздействия регулируются федеральными законами. Общими правилами являются положения, что такие меры могут применяться, только если суд установит нарушение Конституции РФ и федеральных законов правовыми актами органов субъектов РФ; если эти органы не изменяют или не отменяют такие акты после решения суда и

предупреждений Президента РФ (если такие предупреждения потребовались), которыми установлен определенный срок для изменений, отмены (от трех до шести месяцев в разных ситуациях); если уже не истек длительный срок после таких правонарушений и предупреждения не были сделаны (обычно год).

Применяя меры федерального воздействия в случае правонарушений со стороны субъектов РФ (их органов), Президент РФ вправе: распустить законодательное собрание субъекта РФ (если оно нарушает законы РФ)<sup>1</sup>; отрешить от должности главу администрации субъекта РФ (если нарушает он); ввести временное финансовое управление Федерации в субъекте РФ сроком на один год (если задолженность бюджета субъекта РФ превысила 30%); передать некоторые полномочия органов субъекта РФ органам Федерации, если субъект РФ не справляется со своими обязанностями, и др. Случаев применения таких мер не было.

Полномочия Президента РФ в отношениях с *парламентом* (законодательной властью) связаны с тем, что Президент является необходимым участником законодательного процесса, он обладает правом законодательной инициативы по всем вопросам, тогда как другие субъекты законодательной инициативы могут быть в этом ограничены (например, отдельный депутат Государственной Думы или член Совета Федерации не может предложить поправку к Конституции РФ).

Президент РФ подписывает закон. Эта процедура не сводится к техническому действию постановления подписи на бумаге. Она обычно определяется как *промульгация*: подписание, санкционирование и распоряжение исполнительным органам выполнять закон. Президент вправе не подписать закон и возвратить его в парламент (право отлагательного вето в соответствии со ст. 107 Конституции РФ). Он вправе это сделать не только по причине содержания закона (например, он находит его противоречащим Конституции), но, как постановил Конституционный Суд РФ, и если нарушен установленный порядок его принятия. Однако это должно быть точно установлено. Например, подсчет депутатов Государственной Думы кем-либо «по головам» — недостаточное доказательство. *Президентское вето* применяется в последние годы по нашим подсчетам приблизительно один раз в полтора-два года главным образом не в связи с основным содержанием закона, а по причине его плохой юридической и технической отработки. Оно может быть преодолено парламентом путем повторного принятия

Роспуск Президентом РФ законодательного собрания субъекта РФ возможен и вне связи с федеральным принуждением. Как уже говорилось, это возможно, если законодательное собрание трижды отклоняет предложенные Президентом РФ кандидатуры на должность главы субъекта РФ.

закона, но квалифицированным большинством голосов ( $2/3$  от конституционной численности Государственной Думы и Совета Федерации в каждой из этих палат; факты преодоления президентского вето единичны и были уже давно). Президент РФ обязан подписать закон, если его вето преодолено (а такой отказ имел место в прошлом). Дело может и не дойти до применения президентского вето, если до принятия закона используются, как это часто бывает, согласительные процедуры представителей Президента РФ и парламента, и они приводят к общему мнению. Наряду с вето Президент использует иную форму: возвращение законов в парламент с резолюцией «Без рассмотрения», в том числе и в 2001 г. (обычно, если нарушен порядок принятия закона или есть разногочения в его тексте).

При наличии пробелов в законодательстве и необходимости срочно заполнить их Президент РФ может издавать указы, временно замещающие закон (о таких актах — ниже). Он обращается к парламенту с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Имели место бюджетные послания, другие послания тематического характера.

Президент назначает дату очередных выборов в Государственную Думу. Он вправе распустить ее, но только в предусмотренных Конституцией РФ случаях (при отказе Правительству РФ в доверии, при двойном вотуме недоверия). При этом он вправе выбирать альтернативу: распустить Думу или уволить Правительство в отставку. При роспуске Думы он обязан назначить дату новых выборов. Президент РФ не вправе распускать Думу в течение года после ее избрания и в течение полугода до окончания срока своих полномочий. Кроме того, он не может распускать Думу при выдвижении ею обвинения против Президента РФ (с момента официального выдвижения, а не со времени создания комиссии Думы). Государственная Дума не может быть распущена в период действия на всей территории РФ военного или чрезвычайного положения.

Президент назначает референдум (дату референдума), но не вправе инициировать его (он назначается, если будут собраны подписи 2 млн граждан).

Президент РФ имеет обширные полномочия по отношению к исполнительной власти. Прежде всего, Президент формирует Правительство. Он представляет Государственной Думе кандидатуру Председателя Правительства РФ и после получения согласия назначает Председателя Правительства, а затем и его членов (заместителя Председателя, министров). Как уже говорилось, согласия Думы на назначение членов Правительства не требуется, но в Конституции РФ сказано, что заместителей премьер-министра и министров Президент назначает на долж-

ности и освобождает от должности по предложению Председателя Правительства РФ (в настоящее время в соответствии с указом Президента РФ у Председателя Правительства РФ один заместитель, хотя в Конституции РФ говорится о заместителях). На практике назначенный премьер иногда ведет длительные переговоры с Президентом РФ по этому вопросу и его предложения о составе Правительства РФ он учитывает не всегда. Для освобождения от должности Председателя Правительства РФ и тем более министров согласие Государственной Думы не требуется. Президент РФ неоднократно отправлял в отставку Председателя Правительства, его заместителей, министров (иногда это было сюрпризом для самого премьер-министра). Президент РФ имеет право председательствовать на заседаниях Правительства, но делает это крайне редко. В то же время он очень часто (обычно еженедельно) созывает под своим председательством узкие заседания премьер-министра и ведущих министров, обычно приглашая на такие заседания руководителя Администрации Президента РФ, некоторых других лиц (секретаря Совета безопасности и др.), в редких случаях — председателей высших судов, Генерального прокурора. На таких заседаниях обсуждаются текущие вопросы внутренней и внешней политики. В результате складывается нечто вроде кабинета Президента РФ как его совещательного органа, отличного от Правительства РФ. Перед вновь избранным Президентом Правительство слагает свои полномочия (что не требуется при избрании нового состава Государственной Думы) и формируется вновь.

Структуру Правительства РФ определяет своим указом Президент РФ (после консультаций с назначенным им премьер-министром). Он также издает указы о назначении конкретных лиц на должности Председателя Правительства РФ, его членов (министров), руководителей других федеральных органов исполнительной власти (если они входят в состав Правительства РФ, они получают ранг федерального министра). Непосредственно Президенту (а не главе Правительства РФ) подчинены некоторые «силовые» министры (обороны, внутренних дел и др.), а также некоторые другие министры (иностраннных дел, юстиции и др.), руководители иных ведомств (например, ФСБ, Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков, Государственной фельдъегерской службы, Службы внешней разведки), он руководит их деятельностью.

Президент РФ назначает некоторых других высших должностных лиц, в том числе высшее командование Вооруженных Сил РФ. Он назначает  $\frac{1}{3}$  состава Центральной избирательной комиссии. Особую роль играет Администрация Президента РФ и назначаемый им глава Администрации. Администрация обеспечивает выполнение постановлений и распоряжений Президента РФ, его повседневную дея-

тельность. Ранее Администрация Президента РФ иногда подменяла Правительство РФ, в последние годы это замечается реже.

Полномочия Президента РФ по отношению к *судебной власти* связаны главным образом с кадровыми вопросами. Он представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, назначает федеральных судей (мировых судей на практике назначают высшие представительные органы субъектов РФ), вправе обращаться в суд по определенным вопросам, связанным с государственной деятельностью (обращение в Конституционный Суд, обращение в суд в связи с недостижением согласия при осуществлении согласительных процедур и др.).

Президент РФ представляет также в Совет Федерации кандидатуру Генерального прокурора и вносит предложение о его освобождении от должности. В 1999 г. Президент временно отстранил Генерального прокурора от должности и трижды вносил предложение в Совет Федерации о его увольнении, но Совет Федерации такое постановление принял уже в 2000 г.

Только Президент РФ может предлагать кандидатуры для назначения (избрания) на некоторые другие высшие должности (например, с 2004 г. - на должность Председателя и заместителя Председателя Счетной палаты, с 2005 г. — на должности глав администрации субъектов РФ).

Полномочия Президента РФ в связи с *чрезвычайными ситуациями* обусловлены введением военного и чрезвычайного положения (регулируются законами соответственно 2001 и 2002 гг.). В случае агрессии против России или непосредственной угрозы агрессии Президент РФ издает указ о введении военного положения. Военное положение - это особый правовой режим деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и организаций, иредусмат-

При этом Президент РФ в случае отклонения кандидатуры может ее предлагать еще несколько раз. На должность Председателя Правительства РФ больше трех раз одну и ту же кандидатуру предлагать нельзя. При отклонении в третий раз необходимо распустить Государственную Думу с назначением даты новых выборов. Так же обстоит дело с кандидатурой на должность глав администрации субъектов РФ. Некоторые законодательные акты (поправки в Федеральный закон о Счетной палате 2004 г.) предусматривают возможность повторного предложения одной и той же кандидатуры. В принципе повторное (даже во второй раз) предложение одной и той же кандидатуры на одну и ту же государственную должность в политике многих зарубежных стран считается неэтичным («не проси дважды об одном и том же»). Кроме того, неоднократное предложение одной и той же кандидатуры отражает элемент недоверия к серьезности решения органа, уже отклонившего кандидатуру, а иногда и стремление добиться роспуска этого органа.

ривающий элементы военного управления и ограничение определенных прав и свобод граждан. Чрезвычайное положение вводится Президентом в связи с массовыми нарушениями общественного порядка, стихийными бедствиями и катастрофами. В условиях чрезвычайного положения обычно действуют прежние органы государственной власти и местного самоуправления, которые наделяются дополнительными полномочиями, но могут создаваться новые органы, а также часть полномочий может передаваться силовым структурам. Ограничиваются преимущественно политические права граждан (запрещаются массовые демонстрации, митинга, может вводиться и цензура, не проводятся выборы и т.д.), но ограничения касаются и личных прав граждан (ограничивается свобода передвижения; вводится досмотр транспортных средств, а иногда - личный досмотр; лица, подстрекающие к общественным беспорядкам, могут быть выдворены из данной местности; иногда вводится комендантский час, т.е. запрещение появляться на улицах в ночные часы). При объявлении чрезвычайного положения в связи со стихийными бедствиями и катастрофами могут быть введены трудовая повинность, распределение предметов первой необходимости и др. Однако многие права и свободы не подлежат ограничениям даже в условиях военного и чрезвычайного положения (право на жизнь, неприкосновенность частной жизни, свобода совести и др.).

При введении военного положения полнота власти сосредоточивается в руках Президента РФ. Он вправе приостанавливать деятельность политических партий, других объединений, устанавливать запреты на проведение собраний, митингов, демонстраций, забастовок, на деятельность иностранных и международных организаций в РФ, он утверждает положение о федеральных органах исполнительной власти, к нему переходит непосредственное руководство ими. Права граждан и должностных лиц могут быть ограничены в той мере, в какой это необходимо в интересах обороны и безопасности РФ.

При введении военного и чрезвычайного положения Президент РФ немедленно сообщает об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Случаев введения военного положения не было. Указ Президента о введении военного или чрезвычайного положения подлежит утверждению Советом Федерации. При неутверждении указ теряет силу (такой факт имел место 7 февраля 1995 г., когда Совет Федерации отказал Президенту в утверждении Указа о продлении чрезвычайного положения на территории Северной Осетии и Ингушетии, в связи с чем Президент РФ отменил ранее действовавший указ).

Полномочия Президента РФ по охране суверенитета государства, безопасности и территориальной целостности страны, в *военной сфере*

и области *внешней политики* обширны. Эти две сферы традиционно относятся к полномочиям главы государства.

Президент РФ является Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами. Непосредственно ему (а не Председателю Правительства) подчиняется министр обороны, а также некоторые другие руководители министерств и ведомств, имеющие в своем распоряжении войска (министр внутренних дел, директор Федеральной службы безопасности, министр по чрезвычайным ситуациям и др.). Президент утверждает военную доктрину РФ по обеспечению военной безопасности страны, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных сил РФ (в соответствии с положениями о казачьих воинских формированиях он назначает или утверждает также их войсковых атаманов).

При принятии решений по вопросам безопасности страны и внешней политики важную роль, как уже говорилось, играет совещательный орган при Президенте — Совет Безопасности (он занимается также и принципиальными вопросами внутренней безопасности, выработкой мер по ликвидации внутренних угроз, продовольственной, экологической безопасности и др.). Председателем Совета Безопасности является Президент РФ. В составе Совета имеются назначенные им постоянные и непостоянные члены. В числе постоянных членов несколько ведущих министров, председатели палат парламента, а с 2000 г. — также семь представителей Президента РФ в федеральных округах. В Совете Безопасности созданы межведомственные комиссии, которые взаимодействуют с исполнительными органами государственной власти.

В сфере *внешней политики* Президент РФ (ему непосредственно подчиняется министр иностранных дел). Он ведет переговоры и подписывает международные договоры (вести переговоры и подписывать договоры могут также лица и главы делегаций по уполномочию Президента), подписывает ратификационные грамоты (после принятия законов парламентом о ратификации международных договоров), принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей (эти грамоты адресуются главой одного государства главе другого государства). После консультаций с соответствующими комитетами палат Федерального Собрания (обычно это Комитет по иностранным делам) Президент РФ назначает и отзывает дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях (на уровне послов, консулы назначаются без таких консультаций Министром иностранных дел). Мнение комитета не является решающим.

Определенные полномочия принадлежат Президенту РФ в качестве члена (а в соответствии с периодической ротацией, т.е. в данном

случае чередованием — председателя) Высшего государственного совета Союзного государства Белоруссии и России.

Имеет место делегирование Президенту РФ полномочий частного характера законами парламента (например, в 2002 г. регулирование оборота драгоценных металлов и камней).

**Ограничения президентской власти.** Широкие функции Президента РФ предполагают необходимые ограничения. Без них президентская власть может перерасти в авторитарное правление. Эти ограничения заложены в Конституции РФ системой сдержек и противовесов, которая относится и к президентской власти. Во-первых, Президент РФ осуществляет свои функции в установленном Конституцией РФ порядке (ст. 80). Он действует в *рамках Конституции и законов РФ*. Во-вторых, деятельность Президента РФ ограничена *сроком*. Установлен четырехлетний срок президентства с возможностью выборов еще на один срок. Президент РФ может быть и не избран на второй срок, если он выполнял свои функции, по мнению избирателей, не должным образом. В-третьих, акты Президента РФ имеют *подзаконный* характер. Они не должны противоречить законам, принятым парламентом. В-четвертых, акты Президента РФ могут быть *обжалованы в Конституционный Суд*, что имело место, и Суд признавал отдельные положения таких актов неконституционными, а это лишало их действия (например, по поводу указов, относящихся к коммунистической партии). Наконец, Президент РФ *может быть отрешен от должности* в порядке импичмента или иных процедур, рассматриваемых ниже.

Конституция РФ налагает на Президента определенные *обязанности* и устанавливает некоторые *запреты*. При формировании Правительства РФ он обязан кандидатуру премьер-министра согласовать с Государственной Думой. Установлен срок, в течение которого Президент РФ обязан подписать или возратить в парламент со своими замечаниями закон (право вето), он обязан его обнародовать в определенный срок, если право вето преодолено. После избрания Президент РФ должен принести присягу, без этого он не вступает в должность. Существуют и другие процедурные обязанности Президента, связанные со сроками. Он должен назначить в течение 15 дней референдум, если Конституционный Суд РФ установил, что все документы оформлены правильно, ежегодно обращаться с посланиями к парламенту и т.д. Президенту РФ запрещается любое совмещение должностей и мандатов. Он не может быть членом парламента, депутатом законодательного органа субъекта РФ или органа местного самоуправления, его главой, не вправе заниматься другой оплачиваемой работой, кроме препода-

давательской, научной, иной творческой. Он не может занимать должности в общественных объединениях, коммерческих организациях, заниматься предпринимательской деятельностью. На время президентства он может приостановить членство в политической партии (если он состоит в партии). В настоящее время (2005 г.) Президент РФ в какой-либо партии не **состоит**.

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

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

Указы Президента РФ вступают в силу на всей территории РФ по истечении семи дней после их официального опубликования.

Указы Президента РФ о собственности, свободе торговли, роли партий, о создании новых органов законодательной власти, о подготовке новой Конституции РФ и другие, особенно принятые в начале 90-х гг., коренным образом, принципиально изменили многие общественные отношения в стране.

### § 3. Досрочное освобождение Президента РФ от должности и его ответственность

**Ответственность Президента РФ как представителя государства и должностного лица.** Президент за свои действия может нести ответственность. Он выступает в качестве ответчика в Конституционном Суде РФ в связи с ходатайством о признании его акта неконституционным (это имело место, например, при рассмотрении указов Президента РФ Б.Н. Ельцина о запрещении коммунистической партии). Ненормативный акт Президента может быть оспорен в Высшем Арбитражном Суде РФ, если этим актом нарушены законные экономические интересы и права физического или юридического лица — предпринимателя. Президент может оказаться ответчиком по гражданскому иску в Верховном Суде РФ или ином суде общей юрисдикции (куда сначала подается иск, доходящий затем при обжаловании до Верховного Суда РФ). Так было, например, в 1996 г. в связи с иском мэра г. Владивостока В.И. Черепкова, освобожденного от должности мэра Указом 1994 г. Президента РФ Хамовнический межмуниципальный суд признал незаконным Указ Президента РФ (исполняя решение суда, он восстановил В.И. Черепкова новым указом в прежней должности). Возможны также иски имущественного характера, если указы Президента РФ противоречат закону и нарушают законные имущественные интересы и права физических или юридических лиц. Во всех этих случаях Президент РФ может выступать только как представитель государства, к которому по существу обращен иск. Он не присутствует лично в суде (такова практика государств мира), его представляют уполномоченные им должностные лица (члены Правительства РФ, руководители Администрации Президента РФ и др.), назначенные им адвокаты, иные лица. Сказанное относится и к президентам республик в составе РФ, главам администраций субъектов РФ.

Вместе с тем Президент РФ может нести ответственность не только как представитель государства, но и ответственность в *личном качестве* как человек (при совершении определенных преступлений) и должностное лицо. В связи с этим возможно лишь досрочное освобождение Президента РФ от должности, дальнейшие санкции последуют потом, когда глава государства станет обычным гражданином. Наконец, он может быть освобожден от должности и не в связи с ответственностью, а по объективно сложившимся обстоятельствам.

Досрочное прекращение полномочий Президента РФ возможно: 1) в результате отставки по его желанию; 2) при стойкой неспособно-

сти по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия; 3) в случае отрешения от должности (импичмент).

*Отставка* Президента РФ имела место 31 декабря 1999 г. (Б.Н. Ельцин). Временное исполнение обязанностей Президента РФ в соответствии с Конституцией РФ (ч. 3 ст. 92) перешло к Председателю Правительства РФ (В.В. Путин). Исполняющий обязанности Президента РФ не вправе распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ. В других отношениях он пользуется объемом полномочий Президента РФ (например, и.о. Президента РФ В. В. Путин в 2000 г. налагал вето на законы, принятые парламентом). В 2001 г. принят Закон о гарантиях Президенту РФ, прекратившему исполнение своих обязанностей в случаях истечения срока пребывания в должности, отставки и прекращения исполнения полномочий в связи со стойкой неспособностью их осуществлять, а также членам его семьи. Закон предусматривает, что Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий по указанным выше основаниям (но не в результате импичмента), не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности, задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу, личному досмотру. Это распространяется на занимаемые им жилые и служебные помещения, транспортные средства, средства связи, принадлежащие ему документы и багаж, на его переписку. Предусмотрены его пожизненное денежное содержание в размере 75% прежнего оклада, государственная охрана, государственная дача, бесплатная правительственная связь, аппарат помощников, медицинское обслуживание как его самого, так и членов его семьи и т.д. В случае отставки организуются досрочные выборы Президента РФ.

Конституция РФ, федеральное законодательство не регулируют процедуры прекращения полномочий Президента РФ в *случае стойкой неспособностью по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия*, и на практике это не имело места. В зарубежных странах, где это в единичных случаях осуществлялось (в 1980-х гг. в Тунисе, в 2000—2001 гг. в Боливии, Перу, Хорватии), иногда создавалась специальная медицинская комиссия, в решении вопроса участвовал орган конституционного контроля. О возможности такой процедуры говорится в некоторых основных законах субъектов РФ по отношению к главам администрации субъектов РФ.

Процедура *импичмента* урегулирована ст. 93 Конституции РФ. Попытка ее применения имела место в 1999 г. Процедура импичмента является достаточно сложной, что обусловлено необходимостью обеспечения стабильности в государстве. защиты высшего должностного

лица государства от внутривнутрипартийной борьбы в парламенте или популистских лозунгов. В процедуре отрешения Президента от должности задействованы несколько высших органов государства: обе палаты парламента, Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ. Процесс может начаться лишь по инициативе одной трети членов Государственной Думы (150 человек), которые подписываются под обращением об импичменте. Дума создает комиссию на основе пропорционального представительства фракций, которая готовит проект обвинительного заключения. Оно принимается Думой  $\frac{2}{3}$  голосов от общего числа и передается в Верховный Суд РФ для заключения о наличии в действиях Президента признаков состава преступления. Затем Конституционный Суд РФ дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. После этого документы поступают в Совет Федерации, который принимает решение об отрешении Президента РФ большинством в  $\frac{2}{3}$  голосов от общего числа. На любой стадии эта процедура может быть прекращена (в том числе из-за недостаточного числа голосов). Процедура импичмента в отношении Б.Н.Ельцина в 1999 г. не была завершена. Комиссия составила проект обвинительного заключения, но Дума не утвердила ни один из пяти пунктов предложенного обвинения, предъявленного по шести статьям УК РФ (государственная измена, насильственный захват или удержание власти, ослабление обороны и безопасности РФ и др.).

#### § 4. Глава администрации субъектов РФ и его роль в управлении

Поскольку, как считается, субъекты РФ обладают государственной властью, в соответствии с их конституциями (в республиках) и уставами (в других субъектах РФ) учреждены должности, являющиеся в известной мере аналогами Президента РФ, но на уровне субъектов РФ и, следовательно, не имеющие многих полномочий, подобных полномочиям Президента РФ. Это — главы администрации субъектов РФ (в дальнейшем — главы субъектов РФ) — президенты республик в составе РФ<sup>1</sup>, губернаторы (в большинстве субъектов РФ — краях, областях, автономных округах и др.), мэр в г. Москве. В единичных случаях многие обязанности главы субъекта РФ выполняет глава его правительства, и отдельной должности главы субъекта РФ нет (например, в Карелии). В Дагестане существует коллегиальный глава субъек-

<sup>1</sup> Предполагается изменение этой нормы закона: кандидатура будет представляться Президенту РФ парламентским большинством законодательного собрания субъекта РФ.

та РФ — Государственный совет (принята поправка к Конституции Дагестана о введении единоличного главы Дагестана — Президента с 2006 г.). В других субъектах РФ имеются должности главы государства и главы правительства (при этом они наделены соответствующей компетенцией). Чаще всего, однако, глава субъекта РФ возглавляет местное правительство.

До принятия Федерального закона 2004 г. (он внес поправки в ранее изданные федеральные законы) глава субъекта РФ избирался непосредственно его населением (избирателями). Теперь, как говорилось выше, он наделяется полномочиями в результате избрания законодательным собранием субъекта РФ, но кандидатура для такого избрания представляется только Президентом РФ<sup>1</sup>.

Глава субъекта РФ (особенно после принятия Федерального закона 2004 г.) — часть единой вертикали исполнительной власти в Российской Федерации. По предметам ведения Федерации и по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов глава субъекта РФ должен действовать в соответствии с политикой Президента и Правительства РФ. В пределах предметов ведения субъекта РФ глава субъекта РФ действует по своему усмотрению, но это не должно противоречить Конституции РФ, общей политике Федерации.

Конституция РФ не содержит положений, регулирующих права и обязанности глав субъектов РФ, они определяются их конституциями и уставами. Несмотря на некоторые различия (есть президенты, а есть губернаторы) статус глав субъектов Федерации определен в целом однотипно. Поскольку основные права человека и гражданина субъектом РФ не регулируются (это — сфера полномочий Федерации), то в этой области глава субъекта РФ принимает меры по защите этих прав, обеспечению законности, защите прав и свобод лиц, находящихся на территории субъекта РФ. Он представляет Президенту РФ предложения о помиловании осужденных лиц (после заключения состоящей при нем комиссии по помилованию), может награждать граждан РФ знаками отличия субъекта РФ (если такие знаки установлены). Иногда присваивают звание почетного гражданина определенного города, но не субъекта РФ. Поскольку с 2002 г. республики в составе РФ не имеют собственного гражданства (другие субъекты РФ его не имели и раньше); условно звучит и словосочетание «почетное гражданство города», ибо города не имеют своего гражданства.

<sup>1</sup> В Северной Осетии—Алании с 2006 г. термин «президент республики» **заменяется термином** «глава республики».

В сфере *федеративных отношений* глава субъекта РФ назначает и отзывает представителей субъекта РФ при Правительстве РФ, поддерживает межрегиональные отношения с другими субъектами РФ, иногда назначает своих представителей в другие субъекты РФ для координации экономических и культурных связей, заключает соглашения с другими субъектами РФ в области экономики, культуры и др. (но не политического характера). Глава государства совместно с законодательным собранием и по соглашению с соседним субъектом РФ инициирует вопрос об изменении административных границ субъекта РФ.

Отношения главы субъекта РФ с *законодательным собранием субъекта РФ* строятся во многом аналогично отношениям соответствующих федеральных органов. Глава субъекта РФ наделен правом законодательной инициативы (некоторые законопроекты, например, законопроект о годовом бюджете субъекта РФ, по общему правилу может предлагать только он), имеет право вето по отношению к законам, принятым законодательным собранием (вето преодолевается вторичным принятием закона  $\frac{2}{3}$  голосов установленной численности законодательного собрания)<sup>1</sup>. Иногда глава субъекта РФ пользуется правом роспуска законодательного собрания (например, в Калмыкии). В тех субъектах РФ, где есть коллегиальный исполнительный орган - правительство, глава субъекта РФ назначает премьер-министра, а иногда и ведущих министров (обычно министра финансов) по согласованию с законодательным органом. Законодательный орган может вынести вотум недоверия местному правительству, но он не вправе увольнять в отставку главу субъекта РФ. Законодательный орган может обратиться к главе субъекта РФ с предложением отменить или изменить какой-то изданный им правовой акт, но само законодательное собрание такой акт отменить не может (оно должно обращаться в суд). Законодательное собрание субъекта РФ вправе приглашать главу субъекта РФ на свое заседание и заслушать его по вопросам бюджета, целевых программ, плана социально-экономического развития субъекта РФ, но применять обязывающих решений в отношении главы субъекта РФ оно не может.

В сфере *исполнительной деятельности* глава субъекта РФ вправе назначать и увольнять министров правительства субъекта РФ

<sup>1</sup> Факты применения вето имели место редко, в том числе потому, что иногда законодательный орган зависит от губернатора, главы субъекта РФ. Вето применялось в г. Санкт-Петербурге, в Башкирии по статистике вето подверглось приблизительно 3,4% законов.

(если в данном субъекте РФ существует свое правительство, а оно есть во многих субъектах РФ), может назначать и увольнять начальников департаментов, управлений и др. (если правительства нет), других должностных лиц субъекта РФ, назначать своих представителей в административно-территориальные единицы, муниципальные образования субъекта РФ (это практикуется часто). Глава субъекта РФ издает правовые акты (в том числе нормативные), действующие на территории данного субъекта РФ.

В сфере отношений с *судебной властью* главы многих субъектов РФ предлагают законодательному собранию кандидатуры на должность мировых судей (мировые судьи могут также избираться гражданами, но это не практикуется). С ними проводятся консультации при назначении на должность в некоторых территориальных федеральных органах в данном субъекте. Глава субъекта РФ предлагает законодательному собранию кандидатуры на должности членов конституционного (в республиках в составе РФ), уставного суда (в других субъектах РФ) там, где такие суды созданы (они действуют в 15 из 89 субъектов РФ). Он вправе обращаться в конституционный (уставной) суд по вопросам соответствия нормативных правовых актов конституции субъекта РФ (уставу).

Особую группу полномочий главы субъекта РФ составляет *контроль за законностью* деятельности органов местного самоуправления. Если суд установит противоправность в издаваемых мэрами (другими главами муниципальных образований) нормативных актах, а органы исполнительной власти муниципальных образований не отменяют и не изменяют такие акты, глава субъекта РФ вправе отрешить должностных лиц от должности.

Деятельность главы субъекта РФ связана с *охраной общественного порядка*, борьбой с преступлениями, другими правонарушениями. Во время стихийных бедствий (крупных лесных пожаров и др.) главы субъектов РФ часто объявляют чрезвычайную ситуацию (чрезвычайное положение, в результате чего могут быть ограничены некоторые права граждан, они вводить не вправе) и организуют население на борьбу со стихийными бедствиями и преодоление их последствий. В этом им помогают территориальные органы Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, которое на местах имеет свои отряды.

Глава субъекта РФ имеет определенные должностные *ограничения*, обязанности и несет ответственность. Он не вправе быть членом какого-либо представительного органа государственной власти

или местного самоуправления, не может заниматься предпринимательской деятельностью (акции может иметь, правда, они, по идее, должны передаваться в доверительное управление другим лицам, объединениям), другой оплачиваемой работой (кроме научной, преподавательской, творческой), не вправе входить в руководящие органы коммерческих и иных объединений (членом партии быть может, и на практике большинство губернаторов члены партии «Единая Россия»). Он обязан подписать закон, если его вето преодолено, назначить дату референдума субъекта РФ (если собраны необходимые подписи избирателей), представить проект бюджета субъекта РФ законодательному органу, отчитаться о его исполнении перед ним (это может сделать также председатель местного правительства, если оно есть), должен соблюдать установленные законом сроки для тех или иных действий в качестве главы субъекта РФ.

Глава субъекта РФ несет ответственность за свои действия в качестве должностного лица (он может нести уголовную и гражданскую ответственность также как рядовой гражданин). В разных субъектах РФ установлены неодинаковые формы ответственности. В некоторых из них (Ивановская, Калужская области, Красноярский край) законодательное собрание может назначить референдум по вопросу о недоверии губернатору<sup>1</sup>, иногда полномочия губернатора могут быть временно приостановлены в соответствии с особым законом субъекта РФ (Омская область).

Глава субъекта РФ может сам досрочно уйти в отставку, а может быть освобожден от должности законодательным собранием, если из-за состояния здоровья не в состоянии выполнять свои полномочия.

Глава субъекта РФ может быть отрешен от должности Президентом РФ за издание нормативного правового акта, противоречащего федеральным Конституции и законам, признанным противоправным судом, после неисполнения предупреждений Президента РФ о необходимости отменить или исправить такой акт, а также в результате утраты доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей.

<sup>1</sup> В 2005 г. впервые в Воронежской области зарегистрирована инициативная группа для организации референдума о недоверии губернатору.

## Глава 9

### ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ

#### § 1. Роль законодательной власти в государственном управлении

**Понятие и место законодательной власти в управлении государством.** Законодательная **власть** предполагает право, возможность и способность принимать от имени народа (обычно парламентом) или непосредственно народом — корпусом избирателей на референдуме **общеобязательные** правила (законы) - нормативные акты государственного значения, имеющие наиболее общий характер и высшую юридическую силу (среди них верховную юридическую силу имеет основной закон — конституция). Такие правила определяют основы общественно значимого (или полагаемого общественно значимым) поведения и деятельности физических и юридических лиц, органов государства, государственных организаций, общественных и иных объединений.

Законодательная власть рассматривается как выражение воли народа (хотя это не всегда так), его интересов, народного суверенитета. Поэтому законы имеют особую юридическую силу и приоритет по сравнению с государственными актами исполнительной, судебной и иных ветвей власти. Акты президентов, правительств, судов не могут противоречить закону. Напротив, они основывают свою деятельность на нормах закона, применяют его. Лишь органы конституционного контроля (например, конституционные суды) могут лишить закон действия (хотя и не отменить его юридически), если признают, что закон противоречит конституции, т.е. основному закону, обладающему высшей юридической силой. В некоторых мусульманских странах (Иране, Пакистане и др.) закон также может быть лишен действия, если он противоречит Корану.

**Органы законодательной власти.** Органы законодательной власти осуществляют управление государством прежде всего путем принятия законов и иных правовых актов, а также путем формирования других органов государства и осуществления контроля за их деятельностью. Они действуют на разных уровнях. Есть общегосударствен-

ные законодательные органы, органы субъектов федерации и законодательные органы автономных образований, имеющих политический характер. Органом законодательной власти является прежде всего *парламент*. Это обобщенное название однопалатного или, чаще, двухпалатного общегосударственного представительного органа. В очень редких случаях (в прошлом в ЮАР, Югославии) парламент состоял из большего числа палат (от трех до шести). В некоторых странах в доктрине используется триединое понятие парламента (в Великобритании — две палаты и монарх, в Индии — две палаты и президент). Иногда парламентами называют также законодательные органы субъектов федераций, но обычно в данном случае используются термины «законодательное собрание», «легислатура». В России функции парламента выполняет двухпалатное Федеральное Собрание.

Однопалатный парламент имеет разные названия (Всекитайское собрание народных представителей, Народное собрание — в Египте, фолькетинг — в Дании, риксдаг — в Швеции). Одна из палат двухпалатного парламента называется обычно палатой депутатов (представителей), национальным собранием (в России — Государственная Дума), другая — сенатом (в федерациях — иногда совет союза; в России — Совет Федерации). Почти во всех странах большими правами обладает нижняя палата. Она всегда избирается непосредственно гражданами<sup>1</sup> (частичные исключения есть в единичных странах, например, в монархиях Бутане, Свазиленде), но иногда закон устанавливает фиксированное представительство от разных категорий населения (например, в Уганде помимо общей нормы представительства есть 10 представителей от армии, пять — от пенсионеров и инвалидов, три — от рабочих и т.д.). Те или иные фиксированные нормы представительства (в частности, для женщин, приверженцев некоторых религий) существуют во многих странах Востока (Иран, Пакистан и др.). Верхняя палата парламента может формироваться путем прямых, косвенных выборов, назначения и др. (в России с 2000 г. — по выборам и назначению от органов субъектов Федерации).

Как правило, парламент — единственный законодательный орган государства, и орган коллегиальный. Свои решения он принимает на

В странах с влиянием англосаксонской системы права действует правовой обычай, согласно которому депутат нижней палаты (и соответственно выдвигаемый кандидат) должен проживать в том избирательном округе, от которого избирается. В некоторых других странах такой порядок установлен законом. Иногда он распространяется и на некоторых **других** должностных лиц на местах (например, на избираемых **губернаторов**). Это относится обычно к тем странам, где существуют одномандатные и небольшие многомандатные округа.

заседаниях. Так действует парламент и в России. Однако в некоторых странах в дополнение к парламенту или вместо него существуют другие законодательные органы. В тех мусульманских странах, где нет парламента, законодательствует *монарх* — король, эмир, султан (Саудовская Аравия, Катар, Оман) или *совет монархов* (эмиров) составных частей федерации (Объединенные Арабские Эмираты). Правда, юридически их акты называются обычно не законами, а низамами, поскольку считается, что все необходимые законы (кануны) содержатся в Коране. В условиях военных режимов законодательствуют фактически *военные советы*, создаваемые после переворота (парламент распускается), а иногда — их председатель, объявляемый президентом. Изданные ими акты тоже обычно называются не законами, а законодательными декретами, декрет-законами, прокламациями и т.д.

В некоторых странах законы, обычно по наиболее важным вопросам (в частности, об изменении конституции), принимают *надпарламентские органы*, состоящие из всех членов парламента, а также из других лиц. В их состав входят президент, лица, избираемые или делегируемые от определенных социальных, а иногда и этнических групп, губернаторы, члены правительства, другие высшие должностные лица (например, судебных органов или прокуратуры). Орган надпарламентского типа существует в Туркменистане (Халк Маслахаты), в Индонезии (в последней стране он собирается раз в пять лет или в условиях чрезвычайных событий, главным образом для принятия программы развития, выборов президента и вице-президента), в Афганистане (Великая джирга). Законы в некоторых странах могут принимать также *подпарламентские органы*, или мини-парламенты (Греция, Италия, Испания, Португалия и др.). Это так называемые решающие комиссии (постоянные комиссии или секции) парламента, которых, например в Греции, может быть создано не более двух. В таких мини-парламентах представлены пропорционально все фракции парламента. Решающие комиссии не вправе, однако, принимать законы по важным вопросам (конкретный перечень запретов установлен конституцией), а по другим — если против этого возражает хотя бы  $\frac{1}{10}$  часть парламентариев (Италия).

В зарубежных странах существуют также *делегированное законодательство* и акты, имеющие силу закона, издаваемые на основе так называемой регламентарной власти. Делегированное законодательство — это акты исполнительной власти (они имеют разные названия: законодательные декреты, декрет-законы, ордонансы и др.), которые издаются по уполномочию парламента (обеих палат при двухпалатном парламенте) и имеют силу закона. Полномочие дается на срок

(обычно краткий) или на издание акта по определенному, конкретному вопросу. Такой акт подлежит контролю парламента: представляется «на стол парламента» (сдается в библиотеку, в специальный комитет парламента по «подчиненному законодательству», по требованию депутатов может быть рассмотрен на пленарном заседании палаты парламента). По решению парламента он может быть отменен (например, если правительство, издавая акт, вышло за пределы **делегированных** полномочий). Издание актов, обладающих силой закона на основе регламентарной власти, не нуждается **и** в делегировании и осуществляется в соответствии с конституцией президентом (Египет), президентом или правительством (Франция) или на совместном заседании президента и правительства под председательством президента (Италия). Акты делегированного законодательства **и** регламентарной власти подлежат контролю парламента. Законы могут издавать законодательные органы субъектов федерации (в том числе в России), но в соответствии с предметами ведения. В политических автономиях (например, в автономных областях Италии или на Аландских островах в Финляндии) законы могут издаваться только по некоторым вопросам.

Иногда местными законами называются акты местных органов самоуправления (Бразилия). В некоторых странах англосаксонского права они называются иначе, но при этом в словосочетании тоже используется термин «закон» (by-laws).

**Функции российского парламента.** Российский парламента — Федеральное Собрание — выполняет в системе государственного управления особые функции, причем он может действовать либо только в совокупности обеих палат (например, принятие государственного бюджета) или в качестве одной палаты (например, членов Конституционного Суда РФ избирает Совет Федерации). Если депутаты действуют индивидуально (например, право депутатского запроса к министру), то они используют полномочия парламентария (а не парламента), хотя в конечном счете они производны от функций парламента.

Парламент РФ осуществляет различные функции. Во-первых, Федеральное Собрание выполняет *функцию представительства* всего народа, это орган народного представительства. Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации представляют различные социальные, национальные, профессиональные **и** другие слои населения **и** тем самым объединяют народ на базе выработки общих решений от его имени путем компромиссов **и** консенсуса. Во-вторых, Федеральное Собрание выполняет *законодательную функцию*. Только

он принимает законы: федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы о ратификации международных договоров и законы о поправках к Конституции РФ (за исключением поправок к гл. 1, 2 и 9, которые Федеральное Собрание изменять не вправе). В-третьих, Федеральное Собрание путем принятия законов и другими способами осуществляет решающее участие в *верховном руководстве* делами государства. Правда, ч. 3 ст. 80 Конституции РФ гласит, что Президент РФ «определяет основные направления внутренней и внешней политики государства», но она же устанавливает, что он делает это в соответствии с Конституцией и законами. В-четвертых, Федеральное Собрание (та или иная его палата) *формирует* или *участвует* в формировании, роспуске, освобождении или отрешении от должности других высших и центральных органов, должностных лиц и субъектов РФ. Государственная Дума дает (не дает) согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ, Совет Федерации назначает членов Верховного Суда РФ, Государственная Дума может принять решение об отставке Правительства РФ (правда, Президент РФ вправе с этим не согласиться), Федеральное Собрание (участвуют, обе палаты) может отрешить Президента РФ от должности, распустить путем принятия закона законодательное собрание субъекта РФ, если оно нарушает Конституцию РФ и федеральные законы и т.д. В-пятых, парламент осуществляет в различных формах *парламентский контроль* в отношении органов исполнительной власти (сообщения министров на заседаниях палат, вопросы и запросы парламентариев и т.д.), контроль за исполнением государственного бюджета (в частности, через формируемую парламентом Счетную палату) и т.д.

Аналогичные функции осуществляют в пределах своей территории *законодательные органы субъектов РФ*. Кроме того, они участвуют в решении общероссийских вопросов (право законодательной инициативы в отношении федеральных законов, утверждение поправок к Конституции РФ, участие в подготовке международных договоров, если они затрагивают интересы данного субъекта РФ, и т.д.).

## § 2. Структура, полномочия и порядок деятельности российского парламента

Структура парламента. Федеральное Собрание состоит из двух палат: Государственной Думы и Совета Федерации. В Государственной Думе 450 депутатов, избираемых на четыре года. В соответствии с законом 2005 г. кандидаты выдвигаются только политическими партиями (партийные списки) и избираются теперь только по пропорциональ-

ной избирательной системе. В избирательном бюллетене списков кандидатов нет (все имена разместить невозможно, ибо каждая партия может выдвинуть до 270 кандидатов), указаны лишь названия партий, их символы и фамилии трех лидеров партии. Избиратель голосует за партию, а партия получает такое число депутатских мандатов, которое соответствует числу полученных партией голосов избирателей. Распределение производится по методу «естественной квоты»<sup>1</sup> (в России это называется «первое избирательное частное»), но партии, получившие менее 7% голосов избирателей, признанных действительными, к распределению мандатов не допускаются<sup>2</sup>, их не получают, хотя бы они и достались им по квоте. Если при первом распределении разделить все 450 мандатов не удастся (имеют место остатки голосов и мандатов), производится вычисление второй квоты (второго избирательного частного), и в соответствии с этим распределяются остатки мандатов.

По Закону 2005 г. самовыдвижение кандидатов и создание избирательных блоков запрещено, предельная сумма избирательных расходов партии составляет 400 млн руб., избирательный залог за регистрацию партии (15% от предельной суммы расходов) не возвращается, если партия соберет менее 4% голосов. Партия теперь вправе включать в свои избирательные списки лиц, не являющихся ее членами (например, «независимых»), но не более чем половину всех кандидатов списка. Список должен быть разделен на региональные части (не менее ста «списочных», а не административных регионов). В каждом партийном списке может быть не более 500 человек. В региональный список включаются местные лидеры или популярные в данной местности лица. Теперь региональные отделения партий могут создавать свои избирательные фонды (от 6 до 30 млн руб.). Число подписей избирателей для поддержки кандидата при регистрации осталось прежним, но теперь партийный список снимается с голосования, если число недействительных (ложные подписи, брак и т.д.) подписей составляет 5% (ранее — 20%). Как и прежде, сбор подписей можно заменить внесением избирательного залога (15% расходов избирательного фонда партии), но по-прежнему пар-

При вычислении естественной квоты число поданных действительных голосов делат на общее число мандатов, подлежащих распределению. Результат деления (частное) — это квота: число голосов, необходимое для избрания от списка партии одного депутата. Сколько партия получит квот — столько и мандатов по очереди в партийном списке.

Ранее в России действовал 5%-ный заградительный барьер. На выборах в Государственную Думу в 2003 г. заградительный барьер преодолели четыре избирательных объединения: Единая Россия, Коммунистическая партия РФ, блок «Родина». Либерально-демократическая партия.

ламентские партии (т.е. уже имеющие представительство в Думе) освобождаются от сбора подписей или внесения залога. Им достаточно лишь подать свой список кандидатов в Центральную избирательную комиссию. По-прежнему в каждом партийном списке кандидатов указывается тройка ее лидеров. Если при распределении мандатов партия получит право на большее число мандатов, чем было зарегистрировано кандидатов в ее списке (ситуация крайне маловероятная), то такие мандаты остаются вакантными до следующих выборов или при определенных условиях отданы партиям, не набравшим «проходной балл» (т.е. не преодолевшим заградительный барьер).

Совет Федерации формируется иначе. В нем 178 членов, по два от каждого субъекта РФ (в литературе для членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы употребляется обобщенное название «парламентарии»). Один из членов Совета Федерации избирается законодательным собранием каждого субъекта РФ, другой назначается главой субъекта РФ (губернатором и др.). Подробнее об этом говорится ниже.

Депутаты Государственной Думы не могут быть досрочно отозваны избирателями<sup>1</sup>, а члены Совета Федерации могут быть отозваны выбравшими или назначившими их органами. Это бывает часто, в Совете Федерации за последние три года поменялась  $\frac{1}{3}$  состава<sup>2</sup>. В связи с этим в 2004 г. к законодательству были приняты поправки. Теперь при отзыве члена Совета Федерации в течение трех месяцев должен быть избран или назначен новый член Совета для замены отозванного. Председатель Совета Федерации тоже имеет право вносить в законодательное собрание субъекта РФ соответствующие предложения, но оно не обязано их рассматривать. Государственная Дума может быть распущена Президентом РФ с обязательным назначением новых выборов, если она отвергла три представленные по очереди Президентом кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ, в случае двойного вотума недоверия, отказа в доверии Правительству РФ. Совет Федерации распущен быть не может.

Внутренняя структура палат парламента и порядок их деятельности определяются регламентами, принимаемыми каждой палатой для

Имели место досрочный отказ парламентариев от мандата члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы, лишение Государственной Думой мандатов депутата.

Отзыв затруднен; в частности, требуется, чтобы за отзыв губернатором своего представителя высказались  $\frac{2}{3}$  депутатов законодательного собрания субъекта РФ. Однако  $\frac{2}{3}$  депутатов не всегда подтверждают отзыв (например, в Нижегородской области в 2004 г.).

себя. В обеих палатах избираются председатель и его заместители, имеется первый заместитель, иногда два первых заместителя (они руководят заседаниями палат, аппаратом палат, представляют палату и т.д.). Из числа руководителей палаты и лидеров фракций (Государственная Дума) или председателей комитетов, комиссий (Совет Федерации) создаются Советы палаты (они определяют очередность рассмотрения законопроектов, повестку дня и т.д.). Из состава парламентариев в каждой палате создаются постоянные комитеты и комиссии (они готовят вопросы к рассмотрению). В Государственной Думе имеются также депутатские объединения (партийные фракции), в Совете Федерации объединения подобного рода по партийному признаку регламентации создавать не разрешает.

Для изучения каких-либо вопросов, проверки фактов и т.д. создаются временные комиссии. Временной была в 1998-4999 г. комиссия в Государственной Думе по выдвижению обвинений при процедуре импичмента против Президента РФ, создавались другие временные комиссии (по Черноморскому флоту, по проверке состояния золотого запаса РФ и т.д.). Расследовательская временная комиссия была создана только однажды и только Советом Федерации по расследованию террористических событий в Беслане в 2004 г.

Члены парламента участвуют в управлении государством коллегиально, принимая решения в составе той или иной палаты, на их совместных заседаниях, в постоянных комитетах и комиссиях палат, принимая участие в обсуждениях на «правительственном часе», в ходе парламентских слушаний и т.д. Вместе с тем их деятельность может иметь индивидуальный характер (вопросы министрам, запросы парламентария, предложения законопроектов и т.д.).

**Парламентарии и их участие в управлении государством.** Парламентарии пользуются правом законодательной инициативы, т.е. могут предложить свой проект закона, который палата (а именно - Государственная Дума) обязана рассмотреть. Они вправе присутствовать на заседании любой палаты парламента (и могут получить слово для выступления), вправе инициировать *парламентский* запрос (обращение от имени палаты к органам государства, местного самоуправления, предполагающее в течение 15 дней ответ, который оглашается на заседании палаты). Возможен также самостоятельный запрос парламентария, когда ответ (в течение до 30 дней или в иной согласованный срок) не требует оглашения на заседании палаты. Парламентарий вправе задавать вопросы представителям государственных органов, которые приглашаются на заседание палаты (хотя получить ответ и обсудить его хочет лишь парламентарий или группа

парламентариев, приглашение направляется от имени палаты). Парламентарии имеют преимущественное право выступать по вопросам своей деятельности в средствах массовой информации, право на прием в первоочередном порядке должностными лицами. Эти и другие права парламентария дают ему возможность участвовать в государственном управлении не только в коллегии (как члену палаты парламента, постоянного комитета, комиссии и др.), но и в персональном порядке. Кроме того, парламентарий имеет другие трудовые, социальные, материально-финансовые, бытовые права, парламентскую неприкосновенность<sup>1</sup>, которые рассматриваются как гарантии деятельности законодателя. Индивидуально, в качестве парламентария, он обязывающих кого-либо административных решений не принимает. Депутат - не администратор,

Парламентарии работают в своих избирательных округах в субъектах РФ. откуда они получили свою должность (члены Совета Федерации), или в тех, к которым они прикреплены партийным руководством (депутаты Государственной Думы, избранные по спискам). Депутаты изучают поступившие к ним жалобы, заявления, принимают меры по защите законных прав и интересов граждан, ведут прием в приемной палаты, либо на месте (в округе, городе).

Парламентарий имеет обязанности, связанные с его участием в управлении государством. Каждый член парламента должен входить в состав постоянного комитета, постоянной комиссии и работать в них; присутствовать на заседаниях палаты, своего комитета, комиссии. Заседание палаты не может быть начато, если нет необходимого кворума (50% + 1 человек от списочного состава). Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы, избранные по партийным спискам, должны поддерживать постоянную связь со своими избирателями, с избирателями определенного региона. Парламентарии должны также ежегодно представлять в палату декларацию о доходах и об изменении своего имущественного положения. Они не могут заниматься другой оплачиваемой работой (кроме научной, преподавательской, творческой), и обязаны соблюдать правила парламентской этики.

Полномочия Совета Федерации и его участие в управлении государством. Поскольку Совет Федерации - составная часть парламента, органа законодательной власти, то главное его полномочие участие в законодательной деятельности. Согласно ст. 105 Конститу-

<sup>1</sup> Задержать, арестовать, привлечь к уголовной или административной ответственности (кроме случаев задержания на месте совершения преступления) парламентария можно только с согласия соответствующей палаты парламента.

ции РФ принятые Государственной Думой законы (по существу, законопроекты, законами они становятся позднее) направляются в Совет Федерации, который их одобряет или отклоняет. Совет Федерации может не согласиться с любым законом, принятым Думой (так называемое право вето). В случае несогласия Совета Федерации у Думы по большинству законов (кроме федеральных конституционных законов и законов о поправках к Конституции) есть возможность преодолеть его вторичным принятием закона большинством в  $\frac{2}{3}$  голосов от списочного (конституционного) состава Думы, и тогда закон считается принятым (после подписи Президента РФ) в редакции Думы. Имели место единичные случаи, когда Дума не сумела преодолеть вето Совета Федерации и, напротив, преодолевала.

Законы по некоторым вопросам должны подвергаться обязательному рассмотрению в Совете Федерации (законы по вопросам федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, ратификации и денонсации международных договоров РФ, статуса и защиты Государственной границы РФ, войны и мира). Отказ Совета Федерации одобрить такие законы также может быть преодолен  $\frac{2}{3}$  голосов Думы, но она не может преодолеть отказ Совета Федерации принять конституционный федеральный закон, закон о поправке к Конституции РФ. Такие законы могут быть приняты только обеими палатами.

Другие полномочия Совета Федерации включают вопросы, по которым решение может принять только он. Это:

1) *утверждение изменения границ между субъектами РФ*. Вопрос рассматривается после взаимного согласия субъектов, которые представляют в Совет Федерации текст соглашения, утвержденного их законодательными органами, и карту местности. Таких решений Совет Федерации принял несколько, в них речь шла о передаче некоторых населенных пунктов от одного субъекта Федерации к другому (Ивановская и Нижегородская области, Владимирская и Нижегородская области и др.);

2) *утверждение указов [Президента РФ о введении военного или чрезвычайного положения*. Указ должен быть рассмотрен Советом Федерации в течение 72 часов с момента его представления в палату;

3) *решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами России*. Решение о направлении за пределы РФ военнослужащих для участия в миротворческой деятельности принимается Президентом РФ, а гражданского персонала (на добровольной основе) — Правительством РФ. Президент РФ принимает решение о направлении воинских формирований на основе постановления Совета Федерации. Совет Федерации давал такое согласие на

выделение воинских контингентов в состав сил ООН в количестве от 300 до 3616 человек в бывшую Югославию, Боснию и Герцеговину, Грузию, Косово;

4) *назначение выборов Президента РФ*. Совет Федерации должен назначить выборы на первое воскресенье после истечения конституционного срока, на который был избран Президент РФ. Срок от времени назначения до дня выборов должен быть не менее четырех месяцев. При досрочном прекращении полномочий Президента РФ Совет Федерации назначает досрочные выборы (не позднее чем через три месяца), что и имело место в результате отставки Б.Н. Ельцина 31 декабря 1999 г. (выборы были назначены на 26 марта 2000 г.). Во всех случаях, если Совет Федерации не назначит выборы, их назначает Центральная избирательная комиссия;

5) *отрешение Президента РФ от должности*. Соответствующее постановление принимается  $\frac{2}{3}$  голосов членов Совета Федерации после получения из Государственной Думы принятого  $\frac{2}{3}$  голосов постановления о выдвигении обвинения против Президента РФ и заключения Верховного Суда РФ Совет Федерации на своем заседании принимает решение о направлении этих документов в Конституционный Суд РФ, а затем принимает решение;

6) *назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ*. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» и Регламентом Совета Федерации 2002 г. последний назначает председателя, его заместителей и членов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. Что же касается Конституционного Суда РФ, то Совет Федерации назначает только членов, а Председателя, его заместителя и судью-секретаря Конституционный Суд РФ избирает сам тайным голосованием из состава назначенных судей. Кандидатуры для назначения судебных органов представляет Совету Федерации Президент РФ или по его поручению полномочный представитель Президента РФ в палате. Назначение происходит путем тайного голосования в палате. Назначенным считается лицо, получившее большинство голосов от общего числа членов Совета Федерации. Если оно не будет получено, Совет Федерации образует группу из своих членов для проведения консультаций с Президентом или поручает такие консультации председателю Совета Федерации. С 2002 г. Совет Федерации назначает также 10 представителей общественности в Высшую квалификационную коллегия судей;

7) *назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ* Кандидатура представляется Президен-

том РФ (по его поручению). При тайном голосовании для назначения необходимо большинство голосов от общего состава Совета Федерации. Совет Федерации также назначает и освобождает от должности заместителей Генерального прокурора;

8) *назначение на должность и освобождение от должности заместителя председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов* (другая половина назначается Государственной Думой). Председатель и шесть аудиторов (всего их 12) назначаются на шестилетний срок. Председатель Счетной палаты (а также его заместитель, назначаемый Государственной Думой) с 2004 г. назначаются по представлению Президента РФ (поправка к закону). Подробнее о Счетной палате говорится ниже;

9) *ратификация и денонсация международных договоров и международная деятельность*. Законы о ратификации международных договоров, принятые Государственной Думой, подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации. Они рассматриваются и принимаются по общей процедуре. Совет Федерации рассматривает различные вопросы внешней политики, принимает заявления и обращения (правда, в меньшем количестве, чем Государственная Дума). С соответствующими комитетами и комиссиями Совета Федерации согласовывается назначение дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях. Вопросы международного сотрудничества решаются Советом Федерации обычно по согласованию с Государственной Думой;

10) *назначение на должность и освобождение от должности части членов (пять из 15 человек) Центральной избирательной комиссии*. Эти лица назначаются на пятилетний срок из числа кандидатур, предлагаемых законодательными и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ. Эта процедура является довольно сложной, включает несколько этапов, рейтинговое голосование и голосование по назначению (большинством голосов списочного состава Совета Федерации). Голосование по каждой кандидатуре производится отдельно. Если не будут получены голоса, необходимые для утверждения всех пяти кандидатов, предлагаются новые кандидатуры. Прежние кандидатуры вторично не рассматриваются (в 1995 г. Совет Федерации прямо отверг такую попытку). Досрочное освобождение членов ЦИК от должности происходит тайным голосованием. Необходимо большинство голосов от общего состава Совета Федерации;

11) Совет Федерации *вправе обращаться в Конституционный Суд РФ* с запросами: о соответствии Конституции законов и иных нормативных актов; не вступивших в силу международных догово-

ров; о толковании Конституции РФ; в связи с процедурой импичмента Президенту РФ. В большинстве случаев такие запросы (в зависимости от их содержания) должны делаться от имени Совета Федерации, в ряде случаев — от имени его руководителей, представителей хотя бы одного субъекта РФ, 10 членов,  $\frac{1}{5}$  членов Совета Федерации.

Порядок деятельности Совета Федерации. Поскольку Совет Федерации — бессрочно действующий орган (его состав обновляется в текущем порядке по мере избрания и назначения новых членов от субъектов РФ), у него не бывает, как в Государственной Думе после выборов, первого (организационного, конститутивного заседания, хотя на его заседаниях обновляется руководство Совета Федерации, заменяются председатели комитетов, избираются председатели вновь созданных комитетов и т.д.).

Совет Федерации собирается на весеннюю (25 января — 15 июля) и осеннюю (16 сентября — 31 декабря) сессии. Во время сессии проводятся заседания палаты, заседания комитетов и комиссий палаты, парламентские слушания, проводятся Дни Совета Федерации в субъектах РФ, члены Совета Федерации работают в субъектах РФ (для этого им предоставляется до 10 дней в месяц). Заседания Совета Федерации, на которых он одобряет (не одобряет) законы, принятые Государственной Думой, решает другие вопросы, проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц. Совет Федерации заседает в своей резиденции в Москве, но могут проводиться и выездные заседания (проводилось заседание в Санкт-Петербурге). Вне своей резиденции Совет Федерации работает также во время совместных заседаний с Государственной Думой, для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ, выступлений глав иностранных государств (ст. 108 Конституции РФ), которые проводятся в Кремле.

Заседания правомочны в присутствии более половины членов Совета Федерации (проводится регистрация, перед голосованием может проводиться дополнительная регистрация). Заседания бывают очередными (в соответствии с графиком работы) и внеочередными, которые могут созываться по предложению Президента РФ, Председателя Совета Федерации, комитета или постоянной комиссии (по вопросам, отнесенным к их ведению), либо по предложению не менее одной трети от общего (списочного) числа членов Совета Федерации. Предложение комитета, комиссии также должно быть поддержано не менее  $\frac{1}{5}$  списочного числа членов Совета Федерации. Инициаторы созыва внеочередного заседания должны представить в Со-

вет Федерации обоснование для этого, проект повестки дня, проекты актов, которые могут быть приняты, и др.

Заседания Совета Федерации открытые. Закрытые заседания проводятся по предложению Президента РФ, Председателя Правительства РФ, лица, председательствующего на заседании палаты, комитета, комиссии, группы членов Совета Федерации (не менее 25 человек). Без специального приглашения на открытых и закрытых заседаниях вправе присутствовать депутаты Государственной Думы, члены Правительства, члены Конституционного Суда РФ, судьи Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ и др. Представители средств массовой информации могут присутствовать на открытых заседаниях при условии их аккредитации в Совете Федерации. На заседаниях запрещается использование средств телефонной связи, радиосвязи, на закрытых заседаниях также средств фото- и видеотехники, звукозаписи.

Работа ведется на русском языке, но по заявлению, сделанному заранее, можно выступать на языках народов РФ (делается перевод на русский язык). На заседаниях возможны следующие основные виды выступлений: доклад, содоклад, заключительное слово докладчика, заключительное слово содокладчика, выступление кандидата на выборную должность, выступления в прениях, по обсуждаемой кандидатуре, по мотивам голосования, по порядку ведения заседания, возможны предложения, справки, информация, заявление, обращение и др. Регламент устанавливает продолжительность каждого из этих видов выступлений в диапазоне от одной минуты (выступление по мотивам голосования) до 15 минут (доклад). Нельзя выступать без разрешения председательствующего, отклоняться от темы, употреблять грубые выражения, призывать к насильственным действиям. В случае нарушений председательствующий делает предупреждение, а при повторении — отключает микрофон. Члены Совета Федерации вправе распространять на заседании материалы, подписанные ими и относящиеся к обсуждаемым вопросам.

Для участия Совета Федерации в управлении государством важное значение имеет «правительственный час». Он проводится в первый день очередного заседания Совета Федерации в 12 часов 30 минут. На нем заслушиваются не более двух вопросов. Вопросы формулируются заранее в письменном виде, а подготовка проведения «правительственного часа» возлагается на какой-либо комитет (постоянную комиссию). Для ответа на вопросы могут быть приглашены члены Правительства РФ, Генеральный прокурор, Председатель Центрального банка РФ, Председатель Центральной избирательной комиссии, руководители других федеральных органов, орга-

нов субъектов Федерации и местного самоуправления. Решение о приглашении принимается большинством голосов от общего состава Совета Федерации. Инициатор приглашения может выступить по ответу (не более 5 минут). Членами Совета Федерации могут быть заданы дополнительные вопросы устно, прения по ним не открываются.

По итогам ответов Совет Федерации может принять постановления, обращение, рекомендации (в том числе в форме выписки из протокола) к Президенту РФ, Правительству РФ, дать поручение Счетной палате, комитету Совета Федерации или решить учесть информацию. Совет Федерации не может принимать решения о востове доверия или недоверия Правительству РФ или его членам. Ежегодно в рамках «правительственного часа» рассматриваются около 10 вопросов, в большинстве о проблемах экономического и социального развития страны.

Совет Федерации по вопросам своего ведения может проводить открытые и закрытые *парламентские слушания*. Они имеют своей целью привлечь внимание палаты, органов государства, а иногда и общественности страны к актуальным проблемам, содействовать выработке позиции палаты по этим вопросам. Парламентские слушания в Совете Федерации проводятся по инициативе Председателя Совета Федерации, Совета палаты, комитетов, комиссий, группы членов Совета Федерации не менее 15 человек. Организационное проведение слушания возлагается на соответствующий комитет. Члены Совета Федерации, средства массовой информации оповещаются о предстоящих открытых слушаниях не позднее чем за 10 дней. Утверждается список приглашенных лиц; члены Совета Федерации, полномочный представитель Президента РФ, многие руководители центральных федеральных органов, руководители законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ вправе присутствовать на всех слушаниях, в том числе закрытых (например, касающихся вопросов государственной тайны).

Парламентские слушания начинаются кратким вступительным словом председательствующего (обычно заместитель Председателя Совета Федерации или председатель комитета Совета Федерации), затем выступает представитель комитета, ответственного за проведение слушаний, или приглашенное для доклада лицо, после чего слово для выступления имеют члены Совета Федерации, приглашенные лица. Могут быть заданы вопросы докладчику, приглашенным экспертам. По результатам слушаний могут быть приняты рекомендации и иные документы, утверждаемые Советом Федерации, Советом палаты либо комитетом, ответственным за слушания. Обязательного

характера эти решения не имеют. Ежегодно проводится около 15 парламентских слушаний.

Комитеты Совета Федерации проводят также «круглые столы», конференции, семинары по актуальным вопросам.

Принятие решений Советом Федерации осуществляется путем открытого или тайного голосования с использованием электронной системы или бюллетенями. Открытое голосование может быть поименным (каждый член Совета Федерации заявляет, за какое предложение он голосует). По существу обсуждаемых вопросов решение считается принятым, если за него голосовало более половины от общего числа членов Совета Федерации. По некоторым вопросам (поправки к Конституции РФ, отрешение Президента РФ от должности и др.) требуется квалифицированное большинство голосов. По процедурным вопросам (в том числе о выборе способа голосования) решение принимается голосами более половины членов Совета Федерации, присутствующих на заседании, но не менее 46 (с 1999 г.). Голосование может быть также количественным, рейтинговым, альтернативным. Количественное представляет собой выбор варианта: «за», «против», «воздержался». Рейтинговое проводится одновременно по нескольким вопросам (кандидатурам), и результаты их сопоставляются, проходит вариант, собравший больше голосов. Альтернативное голосование — выбор лишь одного варианта из предложенных решений.

**Полномочия Государственной Думы и ее участие в управлении государством.** Компетенция Государственной Думы определена Конституцией РФ, некоторыми актами текущего законодательства. К ее полномочиям относятся:

1) принятие законов. Это главное полномочие Государственной Думы. Свои важнейшие решения она, как правило, облекает в форму законов (кроме того Дума принимает постановления, заявления и другие акты);

2) ежегодное утверждение государственного бюджета (в отличие от иных законов он принимается в четырех чтениях), единого социального фонда, федеральных налогов и сборов, финансовых законов и др. Государственная Дума утверждает ежегодно отчет Правительства РФ об исполнении государственного бюджета. Принимались также законы об изменении государственного бюджета в ходе его выполнения из-за возникших кризисных условий;

3) дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ. Государственная Дума должна рассмотреть кандидатуру в течение семи дней со дня внесения ее Президентом РФ

или его полномочным представителем в Государственную Думу. Претендент на эту должность должен явиться в Думу и ответить на вопросы депутатов (не более 30 минут). Затем представители фракций и депутатских групп (но не любые депутаты) высказываются «за» или «против» кандидатуры. Решение о даче согласия принимается тайным голосованием или открытым голосованием, если за это выскажется большинство депутатов. Если кандидат будет отклонен Думой, Президент в течение недели представляет вторую кандидатуру, а если и эта будет отклонена – третью (также в течение недели). После трехкратного отклонения представленных кандидатур Президент назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы в нее. Конституционный Суд РФ в постановлении 1998 г. указал, что можно трижды представлять одну и ту же кандидатуру. Однако, как представляется, такие поступки будут свидетельствовать или о желании Президента РФ оказать давление на Думу (что и было осуществлено при трехкратном представлении кандидатуры С.В. Кириенко в 1998 г., утвержденной в третий раз), либо о нежелании Президента РФ с ней сотрудничать и добиться ее роспуска;

4) решение вопроса о доверии (недоверии) Правительству РФ. Вопрос о доверии ставит само Правительство (его Председатель). Если решение о доверии не принимается (не получает большинства голосов от общего состава Думы), ставится другое предложение – о недоверии. Если и оно не принимается (не получает такого же большинства), вопрос с обсуждения снимается. Правительство РФ может ставить вопрос о доверии и вне связи с вопросом о недоверии, по своей инициативе.

Вопрос о недоверии ставится по инициативе Государственной Думы: группы депутатов численностью не менее одной пятой от общего числа (т.е. 90 человек). Вопрос о недоверии рассматривается Думой в течение недели после его внесения. Председатель Правительства РФ (его заместитель) может выступить в Думе в связи с постановкой вопроса о недоверии, задаются вопросы, происходит обсуждение (преимущественное право на выступление принадлежит представителям депутатских объединений). Постановление о недоверии Правительству может быть принято открытым или тайным голосованием большинством голосов от общего числа членов палаты. В случае выражения недоверия Президент РФ может уволить Правительство в отставку, а может не делать этого. Если в течение трех последующих месяцев будет вынесен второй вотум недоверия, Президент РФ обязан либо уволить Правительство в отставку, либо распустить Думу.

В случае одного отрицательного голосования по вопросу о доверии Президент РФ может распустить Государственную Думу (при вотуме недоверия необходимы два голосования при указанных выше условиях).

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

5) назначение на должности и освобождение от должностей некоторых высоких должностных лиц (Председателя Центрального банка РФ, Председателя Счетной палаты и половины ее аудиторов, Уполномоченного по правам человека, пятой части членов Центральной избирательной комиссии). Кандидатура Председателя Центрального банка РФ представляется Президентом РФ, Председатель Счетной палаты и половина ее аудиторов назначаются Государственной Думой по рекомендации ее комитета по бюджету, Уполномоченный по правам человека назначается после рейтингового голосования по кандидатурам, когда часть кандидатов отсеивается. Для назначения необходимо большинство голосов от общего (списочного) состава Думы. Назначение Уполномоченного по правам человека имело место дважды (в 1994 и 1998 гг.), смещение — один раз (в 1995 г.). После рейтингового голосования назначаются также члены Центральной избирательной комиссии;

6) объявление амнистии. Это полное или частичное освобождение от наказания лиц, совершивших уголовное преступление, замена наказания более мягким, снятие судимости с отбывших наказание. Государственная Дума объявляла амнистию своими постановлениями более 10 раз;

7) выдвижение обвинения против Президента РФ для его отрешения от должности. Предложение о выдвижении обвинения может быть внесено не менее чем третьей частью депутатов (150 человек). Оно должно содержать конкретные указания на признаки преступле-

ния. Далее избирается специальная комиссия (15 членов), ее председателя избирает Государственная Дума путем открытого голосования. Члены комиссии избираются общим списком по представлению депутатских объединений (они должны быть представлены в комиссии пропорционально). Специальная комиссия проверяет обоснованность обвинения (истребует материалы, приглашает на свои заседания различных лиц, привлекает экспертов и т.д.) и формулирует обвинение. Затем представитель комиссии делает доклад на заседании Государственной Думы. Решение о выдвижении обвинения должно быть принято Думой  $\frac{2}{3}$  голосов;

8) внешнеполитические полномочия. Государственная Дума рассматривает внешнеполитические вопросы в связи с обращениями Президента РФ, докладами Правительства РФ, по инициативе комитетов палаты, по собственной инициативе. Она принимает много обращений и заявлений, выражающих позицию Думы по различным международным вопросам, по вопросам внешней политики РФ;

9) обращение в Конституционный Суд РФ. Государственная Дума от своего имени или по крайней мере пятая часть депутатов вправе обращаться с запросами в Конституционный Суд РФ о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Правительства РФ, нормативных актов субъектов РФ и некоторых других правовых документов.

**Порядок деятельности Государственной Думы.** После избрания Государственной Думы проводится первое (организационное, консультативное) заседание (иногда оно длится несколько дней). На нем формируются основные органы палаты (выбирается председатель, его заместители, председатели комитетов и комиссий и др.). До этого заседания создаются партийные фракции, ибо они будут участвовать прежде всего в формировании внутренних (руководящих и др.) органов Думы. Замещение постов руководителей Государственной Думы, председателей комитетов обычно осуществляется «пакетным соглашением» — компромиссом между разными партийными фракциями при распределении руководящих и иных должностей. Однако бывает и так: если есть одна фактически безраздельно господствующая в Думе партия (например, «Единая Россия», располагающая квалифицированным большинством в  $\frac{2}{3}$  голосов депутатов Думы), она проводит свои решения, отступая от принципа пропорциональности замещения руководящих должностей между фракциями.

Основные полномочия Государственная Дума осуществляет на пленарных заседаниях во время сессий (весенней — с 12 января по 20 июня и осенней — с 1 сентября по 25 декабря). На практике, по-

сколько депутаты не успевали завершить рассмотрение законопроектов, сроки сессий часто продлевались.

Заседания палаты открытые, они освещаются средствами массовой информации. Решение о закрытом заседании принимается большинством голосов от общего числа. На открытых и закрытых заседаниях могут присутствовать Президент РФ, его полномочный представитель в Государственной Думе, члены Совета Федерации, члены Правительства РФ и др. Статс-секретари (заместители руководителей федеральных органов исполнительной власти), представляющие свои министерства и ведомства, могут присутствовать на открытых заседаниях, а на закрытых — по специальным пропускам. На заседаниях ведутся протоколы и стенограммы, при открытом заседании они публикуются.

Сессия складывается из разных форм деятельности палаты: пленарных заседаний, заседаний Совета Государственной Думы, заседаний комитетов и комиссий, работы депутатов в комитетах и комиссиях, во фракциях и депутатских группах, а также с избирателями. Все эти мероприятия расписаны парламентом по дням недели, существует график.

Первоочередному рассмотрению на заседании подлежат вопросы, включенные в повестку дня, но не рассмотренные на предыдущем заседании; послания Президента РФ; законопроекты, внесенные Президентом РФ или Правительством РФ в качестве срочных; проекты федеральных законов о бюджете и бюджетной системе; о доверии Правительству и др.

Помимо обсуждения законопроектов, порядка дня на заседаниях Государственной Думы осуществляются другие мероприятия, о которых говорилось выше: вопросы и запросы депутатов, парламентские запросы (от имени палаты), «правительственный час», рассматривается вопрос о доверии и недоверии Правительству РФ, есть час заявлений депутатов, проводятся парламентские слушания и др.

### § 3. Законодательный процесс

**Виды законов и понятие законодательного процесса.** Существует четыре вида законов Российской Федерации: федеральные законы (обыкновенные), федеральные конституционные законы, законы о поправках к Конституции РФ (еще не принимались) и законы о ратификации международных договоров. Обыкновенные законы принимаются по широкому кругу вопросов (например, законы о противодействии политическому экстремизму или об обороте сельскохозяйственных земель). Конституционными в России называются законы, принятие

которых предусмотрено Конституцией РФ, т.е. по определенным вопросам (например, о референдуме, о Правительстве РФ, о Конституционном Суде РФ и др.). Конституционные законы принимаются большинством не менее  $\frac{3}{4}$  голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее  $\frac{2}{3}$  голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Законы о поправках к Конституции РФ (кроме поправок к гл. 1, 2 и 9), принимаются по процедуре конституционных законов, но затем подлежат одобрению органами законодательной власти не менее чем  $\frac{2}{3}$  субъектов РФ. Процедуры, по которым принимаются законы того или иного вида, охватываются термином «законодательный процесс».

Законодательный процесс — это система действий в парламенте, завершающаяся принятием или отклонением закона. Принятие закона состоит из шести стадий: 1) законодательная инициатива; 2) подготовка законопроекта к рассмотрению на пленарном заседании Государственной Думы; главное в этой стадии — обсуждение законопроекта в комитетах и других органах палаты; 3) обсуждение законопроекта на пленарном заседании Думы; 4) принятие (или отклонение) закона Думой; 5) рассмотрение закона и одобрение (или неодобрение) Советом Федерации; 6) промульгация (подписание, санкционирование и обнародование закона Президентом РФ). Если Совет Федерации не одобрит закон, возможны две дополнительные стадии: 1) создание и работа согласительной комиссии палат (например, летом 2000 г. согласительная комиссия рассматривала вопрос об изменении порядка формирования Совета Федерации); 2) повторное принятие закона Государственной Думой либо простым большинством (если Дума согласилась с предложениями Совета Федерации), либо  $\frac{2}{3}$  голосов (если не согласилась). Примером является преодоление вето Совета Федерации более чем  $\frac{2}{3}$  голосов Думы 19 июля 2000 г. по вопросу о праве Президента РФ смещать с должности глав исполнительной власти субъектов РФ при определенных условиях (нарушение Конституции РФ и законов и отказ устранить его). Стадии рассмотрения в Совете Федерации может не быть, если принятый Государственной Думой закон не подлежит обязательному рассмотрению в нем (ст. 106 Конституции РФ) или если в течение 14 дней законопроект не был рассмотрен в Совете Федерации (Конституционный Суд РФ истолковал эту норму так: 14 дней исчисляются не с момента поступления закона из Государственной Думы в Совет Федерации, а с момента начала рассмотрения его в Совете Федерации).

**Дополнительные** две стадии возможны также и при использовании Президентом РФ права вето: 1) принятие предложений Прези-

дента Государственной Думой и принятие закона в новой редакции; 2) преодоление вето  $\frac{2}{3}$  голосов (от общего числа) в каждой палате и обязательная промульгация закона Президентом в этом случае.

Таким образом, в зависимости от ситуации число и характер стадий законодательного процесса могут быть различными.

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

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

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

**Подготовка законопроекта к рассмотрению.** Совет Государственной Думы назначает ответственный за законопроект комитет и включает проект в программу работ (на сессию или в календарь на месяц). Одновременно законопроект направляется в комитеты и комиссии Государственной Думы, в депутатские объединения, Президенту РФ, в Совет Федерации, в Правительство РФ (при необходимости — в Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ), а если законопроект относится к предметам

совместного ведения Федерации и субъектов, — в законодательные органы субъектов. Если более  $\frac{1}{3}$  субъектов РФ высказываются против законопроекта, он не обсуждается, а возвращается на доработку. Если поступают альтернативные проекты по одному и тому же вопросу (иногда поступает до 13 проектов), они предварительно изучаются в комиссиях, за основу принимается один, остальные используются в качестве поправок, дополнений.

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

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

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

В *первом чтении* на пленарном заседании обсуждается *концепция* законопроекта, его актуальность, практическая значимость, дается оценка его соответствия Конституции РФ. Обсуждение начинается с доклада инициатора законопроекта (депутата, представителя соответствующего органа и др.). Затем следует содоклад представителя ответственного комитета (после поступления законопроекта от лиц и органов, обладающих правом законодательной инициативы, он передается в один из комитетов, соответствующих по своему названию профилю, содержанию проекта). Далее по решению Государственной Думы возможны ответы на вопросы, затем следуют выступления (предложения, замечания) депутатских объединений, депутатов, полномочных представителей Президента РФ и Правительства РФ в Государственной Думе, других лиц, приглашенных на обсуждение. По результатам обсуждения Дума путем голосования может принять законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним (прежде всего, что делает инициатор и ответственный комитет, учитывающие замечания), может сразу принять его как закон, а может отвергнуть. В последнем случае законопроект дальнейшему рассмотрению не подлежит. В первом чтении принимаются или отвергаются концеп-

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

Если законопроект принят в первом чтении, он возвращается в ответственный комитет. Для *второго чтения* ответственный комитет вносит в проект поправки, составляет три таблицы поправок: рекомендуемых к принятию, к отклонению, и поправки, по которым комитетом не принято решений. Материалы представляются в Совет Государственной Думы, он назначает второе чтение.

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

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

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

**Рассмотрение закона в Совете Федерации.** Государственная Дума все принятые ею законы направляет в Совет Федерации. Некоторые из них подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации (законы по вопросам федерального бюджета и некоторым другим финансовым вопросам, международных договоров, государственной границы и др.). Другие законы не подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации. Они могут им рассматриваться, а могут не рассматриваться. Однако если по истечении 14 дней после их получения Совет Федерации не приступил к их рассмотрению, та-

кие законы считаются принятыми окончательно Государственной Думой и могут быть направлены ею после истечения 14 дней на подпись Президенту РФ. Такие факты имели место.

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

Государственная Дума при повторном рассмотрении закона рассматривает только предложения комиссии и может их принять либо отклонить. Принятый Государственной Думой закон в редакции согласительной комиссии передается в Совет Федерации. Если Дума не приняла закон в редакции согласительной комиссии и не согласна с предложениями Совета Федерации, она может принять его только  $\frac{2}{3}$  голосов (это имело место). Таким образом, Дума может все-таки одна, без Совета Федерации, преодолеть его вето, принять обыкновенный (не конституционный) закон. Совет Федерации без участия Государственной Думы принять закон не может.

Промульгация (обнародование) закона. Принятый парламентом закон (в том числе только Государственной Думой, например, при преодолении вето Совета Федерации) направляется Президенту РФ для опубликования (т.е. официального издания в печатном органе) и обнародования (в других средствах массовой информации). Президент может подписать или в течение 14 дней со дня поступления к нему закона отклонить его (президентское вето). Президент РФ отклоняет законы по разным причинам (противоречия Конститу-

ции РФ и ранее принятым законам (без изменения их), плохая редакция закона, его неясность, несогласие с отдельными положениями закона и т.д.). Конституционные законы и законы о поправках к Конституции Президент РФ отклонять не вправе, так как они уже приняты  $\frac{2}{3}$  голосов парламентариев и как бы заранее преодолели президентское вето. После подписания закона Президентом РФ он в течение максимум семи дней должен быть опубликован, неопубликованные законы применению не подлежат.

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

Как указывалось выше, кроме законов Государственная Дума принимает постановления. Наиболее важное значение имеют постановления об амнистии, по международным вопросам. Иногда принимаются постановления частного характера (например, в 2004 г. было принято постановление об обязанности одного из депутатов извиниться, поскольку в своем выступлении в Думе он допустил оскорбительные выражения в адрес третьих лиц).

#### § 4. Законодательные органы субъектов Федерации и их роль в управлении

Законодательные органы субъектов РФ называются по-разному: Дума (областная и др.), Государственный совет, Совет, курултай, хурал и др. В литературе их обобщенно называют законодательными собраниями, местными парламентами.

В подавляющем большинстве субъектов РФ законодательные органы однопалатные (двухпалатные имеются не только в отдельных республиках в составе РФ, например в Кабардино-Балкарии, в Республике Саха (Якутия), в Свердловской области). После принятия Федерального закона 2002 г. однопалатные законодательные собрания и нижние палаты двухпалатных органов избираются по единой системе: половина по одному многомандатному округу субъек-

та РФ, половина - по многомандатным округам (например, согласно закону г. Москвы 2001 г. в столице это соотношение таково: 20 и 15 депутатов из общего числа 35). Верхние палаты формируются, как правило, с учетом представительства от административно-территориальных единиц (муниципальных образований), Численность депутатов в законодательных органах субъектов РФ колеблется от 18 (Усть-Ордынский Бурятский автономный округ) до 100 (Татарстан)<sup>1</sup>. Там, где существуют верхние палаты, они работают на непостоянной основе: их депутаты могут совмещать депутатскую деятельность с другой оплачиваемой работой. В нижних палатах это запрещено, их депутаты работают на профессиональной постоянной основе. Если в законодательных собраниях возникают противоречия между палатами по поводу принятия законов, то они разрешаются на тех же началах, что в Федеральном Собрании: создается согласительная комиссия, вето верхней палаты может быть преодолено  $\frac{2}{3}$  голосов установленного состава нижней палаты.

Выдвижение кандидатов на выборах в законодательные собрания субъектов РФ, как и в Государственную Думу, осуществляется гражданами (возможно самовыдвижение) и политическими партиями, партийными блоками (ранее в таких блоках наряду с общественными организациями должна была быть хотя бы одна партия, теперь блок должен состоять только из партий). В среднем на выборах по одномандатным округам баллотируются четыре-пять кандидатов. Конкурирующих партийных списков в едином округе гораздо меньше, чем на выборах Государственной Думы. Для регистрации кандидатов обычно устанавливается процентный показатель сбора подписей избирателей (в разных субъектах РФ - от 3 до 10% от общего числа зарегистрированных избирателей). Выборы признаются состоявшимися, если в них участвовало не менее 20% зарегистрированных избирателей (на выборах в Государственную Думу необходимо не менее 25%).

Полномочия законодательных собраний субъектов РФ во многом аналогичны полномочиям Федерального Собрания РФ, но они осуществляются в пределах субъекта РФ (территориальный предел). Существует также предел, обусловленный характером предметов ведения субъекта РФ. Законодательные собрания субъектов РФ не имеют полномочий, связанных с государственным суверенитетом РФ, с регулированием основных прав человека и гражданина, правового положения национальностей, созданием экономического

<sup>1</sup> Следует иметь в виду, что количественные данные очень часто изменяются.

пространства (денежная система и др.), с управлением железнодорожным транспортом, связью и т.д., словом, всех тех полномочий, которые относятся к предметам исключительного ведения РФ.

Законодательные собрания субъектов РФ не вправе заниматься внешнеполитическими отношениями, хотя с ведома МИД России субъекты РФ могут заключать соглашения с другими странами, субъектами федераций, регионами других стран в области экономики и культуры. Они участвуют в обсуждении проектов международных договоров РФ, если эти проекты затрагивают их интересы.

Законодательные собрания вправе также принимать законы по предметам совместного ведения, если вопрос не урегулирован Федерацией. Кроме того, они имеют дополнительные полномочия в сфере законодательства по «остаточным» предметам ведения (остающимся за пределами исключительных полномочий Федерации и совместных полномочий), а именно: принятие и изменение их основных законов (конституций республик в составе Российской Федерации, уставов других субъектов РФ), формирование органов субъектов РФ, предусмотренных его основным законом, разработка и принятие мер в сфере экономического, социального, культурного развития (например, установление местных налогов в пределах, разрешенных НК РФ, детальное регулирование своими законами местного самоуправления. Они издают законодательные акты, связанные с этническими, бытовыми условиями населения субъекта РФ, с местной культурой и т.д.).

Законодательные собрания создают другие необходимые субъекту РФ органы: участвуют в формировании местного правительства, если оно есть (иногда дают согласие только на назначение руководителя местного правительства, если им не является глава субъекта РФ, а иногда — согласие на назначение заместителя руководителя правительства и одного-двух министров, обычно министра финансов и министра внутренних дел), избирают или назначают свою счетную палату, уполномоченных законодательного собрания (по охране прав человека, прав детей, иногда — охране природы и др.), избирают мировых судей, свои конституционные или уставные суды. В формировании федеральных судов, органов прокуратуры они не участвуют.

Законодательные собрания участвуют в федеральном законодательстве. Они вправе вносить законопроекты в Государственную Думу, и та обязана их рассмотреть. Ежегодно законодательные собрания субъектов РФ вносят до  $\frac{1}{3}$  всех законопроектов, поступающих в Государственную Думу (из этого числа принимается

около 3,5%). Они могут предлатать свои поправки к обсуждаемым федеральным законопроектам. Как уже говорилось, если законопроект вызывает отрицательное мнение у  $\frac{1}{3}$  законодательных собраний субъектов РФ, он снимается с обсуждения Государственной Думы.

Законодательные собрания применяют в основном те же формы парламентского контроля, что и Федеральное Собрание (вогум недоверия местному правительству, депутатский вопрос и запрос, запрос палаты, требование информации, докладов от органов исполнительной власти субъекта РФ и т.д.). В тех субъектах РФ, где больше элементов парламентской формы управления, местные парламенты обладают более широкими контрольными полномочиями, вплоть до увольнения местного правительства в отставку, хотя для этого требуется квалифицированное большинство голосов.

Законодательные собрания работают в сессионном порядке, используют пленарные заседания, действуют постоянные и временные комиссии, депутаты работают в своих избирательных округах или в закрепленных за ними населенных пунктах. Число чтений на пленарных заседаниях обычно сокращено (одно-два). Если используются три чтения, то депутаты не очень придерживаются твердых правил, вносят, обсуждают и принимают поправки и в третьем чтении. Помимо законов (в субъектах РФ нет законов о ратификации международных договоров и так называемых конституционных законов, но принимаюь много поправок к конституциям и уставам, они заменялись иногда целиком или принимались в новой редакции) законодательные собрания субъектов РФ принимают различные постановления (например, при формировании своих внутренних органов, органов исполнительной власти субъекта РФ).

При определенных условиях, как указывалось выше, законодательное собрание субъекта РФ может быть распущено Президентом РФ.

## Глава 10

# ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ

### § 1. Роль органов исполнительной власти в государственном управлении

**Понятие и роль исполнительной власти.** Принятые парламентом законы, указы главы государства, решения судов необходимо исполнять. Для этого существуют специальные органы исполнительной власти.

В разных странах мира действуют неодинаковые органы исполнительной власти. Иногда таким органом считается монарх, хотя на деле в парламентарной монархии (в отличие от абсолютной и дуалистической) у него нет реальных полномочий. В республике главой исполнительной власти может быть президент, действительно осуществляющий такие полномочия (в президентской республике). Иногда президент только числится руководителем исполнительной власти, а на деле действует по указаниям кабинета министров. Чаще всего высшим органом исполнительной власти является правительство, имеющее разные названия (Федеральное правительство в Германии, Государственный совет в Китае, Кабинет в Японии и др.). Во многих странах различаются понятия правительства и кабинета (в Великобритании правительство имеет разнообразный состав, большую численность — до 95 человек, но никогда не собирается на заседания; а государственные дела решает кабинет — более узкий орган, состоящий из 18—20 министров, возглавляемый премьер-министром. Иногда различают заседания совета министров (если на них председательствует глава государства) и заседания совета кабинета (если ими руководит административный премьер и решаются лишь определенные, а не принципиальные вопросы). В некоторых странах из состава правительства выделяется более узкий орган — президиум, бюро и т.д., который от имени правительства решает многие вопросы, но все же наиболее важные (например, решения о внесении в парламент правительственных законопроектов) может принимать только состав правительства в целом (при достаточном кворуме).

Органы исполнительной власти имеют самый большой, разветвленный аппарат и занимаются повседневной работой по исполне-

нию правовых актов, проводят организационные и иные мероприятия (например, в соответствии с законом о государственной границе создают систему ее охраны, законодательство о массовых демонстрациях требует от исполнительных органов устанавливать маршрут движения, закон о партиях — вести реестр политических партий и т.д.). Делая это, они применяют распоряжения, сами издают правовые акты (в том числе нормативные) в пределах своих полномочий. Поэтому нередко говорится об исполнительно-распорядительной деятельности. Наряду с исполнительными (правоприменительными) и распорядительными функциями исполнительная власть осуществляет организационные и нормоустановительные функции подзаконного характера.

Конституция РФ гласит: «Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации» (ч. 1 ст. 110). Правительство РФ - не единственный, а высший орган исполнительной власти. Исполнительную власть Федерации — *федеральную исполнительную власть* осуществляют многие другие органы, в том числе центральные отраслевые органы исполнительной власти, министерства, ведомства и их делегатуры (управления, отделы на местах), нижестоящие административные федеральные органы, но они действуют в конечном счете по поручению Правительства РФ (некоторые органы — Президента РФ). В одних субъектах РФ существуют свои правительства (Татарстан, Москва, Нижегородская область, Ставропольский край и др.), в других исполнительной властью наделены главы администраций (президенты республик в составе Российской Федерации, губернаторы и др.), иногда — администрация субъекта РФ, возглавляемая губернатором. Они осуществляют *исполнительную власть субъекта РФ*. Согласно ч. 2 ст. 77 Конституции РФ в пределах ведения Российской Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов все органы исполнительной власти (федеральные и субъектов РФ) образуют единую систему органов исполнительной власти. По указанным предметам ведения эти органы находятся в иерархическом соотношении, т.е. образуют исполнительную вертикаль. Конституции республик в составе РФ, уставы других субъектов РФ воспроизводят положение Конституции РФ о единой системе исполнительной власти (Калмыкия, Московская область и др.). Кроме того, органы исполнительной власти обязаны выполнять акты Федерации, принятые по предметам ее исключительного ведения, поскольку государственная власть Федерации распространяется на всю ее территорию. В результате (особенно с 2005 г., после введения нового порядка занятия должности губернатора в субъектах РФ) создается хотя

и сложная, но *целостная система* органов исполнительной власти Федерации и ее субъектов.

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

Все органы и должностные лица огромного аппарата исполнительной власти, осуществляющие ее на основе *делегирования* от Правительства РФ (в определенных случаях — от Президента РФ) или от других высших органов государственной власти в субъектах РФ (в сфере исполнительной власти субъектов РФ), должны действовать на основе закона и в соответствии с указаниями вышестоящих органов. Вместе с тем они обладают дискреционными полномочиями: правом принимать решения по своему усмотрению, но в пределах закона.

## § 2. Состав, порядок формирования и отставка Правительства РФ

**Состав Правительства РФ.** Правительство РФ состоит из Председателя, его заместителя и федеральных министров. Министрами являются не только лица, возглавляющие министерства. Главы некоторых федеральных ведомств (например, ФСБ России) тоже имеют ранг федерального министра и входят в состав Правительства РФ с правом решающего голоса.

В соответствии с изменениями, внесенными в законодательство в 2004 г., министры могут состоять в партиях и быть их руководителями.

Правительство орган *коллегиальный*. Свои решения оно принимает на заседаниях (возможны и другие формы, о которых говорится ниже, но важные решения принимаются только на заседаниях). Поскольку Правительство РФ представляет собой коллектив, то возможно принятие им решений большинством голосов (это часто бывает за рубежом, особенно в коалиционных правительствах нескольких партий). Юридически Председатель Правительства РФ (премьер-министр) – первый среди равных, но на практике голосование проводится очень редко. Мнение премьер-министра имеет решающее значение. Министры назначаются Президентом РФ после заслушивания мнения премьера и во многом зависят от него.

Структуру Правительства РФ, его персональный состав определяет Президент РФ после консультации с Председателем Правительства. Однако решающее значение имеет слово Президента РФ.

*Председатель* Правительства РФ ведает организацией работы Правительства, представляет Правительство внутри и вне страны, ведет заседания, подписывает акты Правительства, представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, назначении и освобождении заместителя Председателя Правительства и федеральных министров, наложении на них дисциплинарных взысканий (взыскания налагает Президент РФ). Председатель Правительства обязан систематически информировать Президента РФ о работе Правительства.

*Заместитель* Председателя Правительства РФ участвует в выработке и реализации политики Правительства, подготовке и исполнении его решений, координирует и контролирует работу групп министерств. Он замещает Председателя Правительства в его отсутствие.

*Федеральные министры* участвуют в подготовке решений Правительства РФ, их принятии, исполняют их, руководят соответствующими федеральными органами исполнительной власти. В некоторых составах Правительства РФ были «министры без портфеля» (как правило, один), имевшие решающий голос на его заседаниях. Иногда были министры, не имевшие звания «федеральный министр» (по вопросам социально-экономического развития Чечни, национальных отношений). Они не входили в состав Правительства, и присутствовали на заседаниях по приглашению с правом совещательного голоса. Министры такого рода не руководили какими-либо органами исполнительной власти, а в основном оказывали по-

мощь Председателю Правительства, выполняли его поручения и занимались координационной работой в сфере своей деятельности.

В современном составе Правительства РФ имеются две группы федеральных министров. Одна из них подчинена непосредственно Президенту РФ («силовые» и некоторые другие министры). В их отношении Правительство РФ выполняет только координационную роль (прежде всего на заседаниях состава Правительства). Другая группа подчинена Правительству, которое в их отношении принимает обязывающие решения (министры здравоохранения и социального развития, культуры и массовых коммуникаций и др.).

Наряду с федеральными министерствами есть также другие центральные органы государственного управления. Их обобщенно называют ведомствами. Ведомства имеют разные названия (службы, агентства и др.). Это «автономные» ведомства, не входящие в состав министерств, но есть ведомства с такими же названиями, которые входят в состав министерств. Часть «автономных» ведомств и их руководителей подчинены Президенту РФ, другая часть «автономных» федеральных ведомств (они имеют названия служб и агентств: антимонопольная, по тарифам, государственной статистики, по финансовым рынкам и др., космическое агентство) подчинена Правительству РФ. Руководители таких ведомств не имеют ранга федеральных министров. Среди ведомств и служб, действующих в составе министерств, в ходе реформы выделены надзорные ведомства (они обычно называются службами) и непосредственно управляющие (они имеют названия и служб, и агентств). Министерство определяет государственную политику в сфере своей деятельности. Конкретно задачи и функции министерств и автономных ведомств определяются положениями о них. Положения о министерствах и ведомствах, подчиненных непосредственно Президенту РФ, утверждаются его указами, положения о других ведомствах — подписываются Председателем Правительства РФ. Положение о Министерстве сельского хозяйства включает 32 вопроса его ведения, о Министерстве финансов — 28, о Министерстве здравоохранения и социального развития — 100 и т.д.

В заседаниях Правительства по приглашению его Председателя могут участвовать руководители других центральных органов и иные лица. Однако они имеют лишь совещательный голос и не участвуют в принятии решений.

В составе Правительства может действовать более узкий орган — его *президиум* (в настоящее время не создан).

Из состава членов Правительства образуются *комиссии и советы*, объединяющие группу министров, близких по профилю работы (ко-

миссии по внешней политике, по экономике, по координации соглашений о разделе продукции, по вопросам СНГ и др.). Часто создаются межведомственные комиссии (например, по финансовому оздоровлению сельскохозяйственных производителей), реже — временные комиссии (например, Комиссия по оперативным вопросам; в кризисных условиях создавался оперативный штаб Правительства РФ для стабилизации экономического положения). Председателем некоторых наиболее важных комиссий может быть Председатель Правительства, другими руководят его заместитель, министры.

Порядок формирования Правительства РФ. Процедура формирования Правительства РФ начинается с того, что Президент РФ выбирает по своему усмотрению кандидатуру Председателя Правительства и вносит эту кандидатуру на рассмотрение Государственной Думы для получения согласия. Государственная Дума рассматривает представленную кандидатуру в течение недели. Ее согласие выражается тайным или открытым голосованием (необходимо получить большинство голосов от общего (конституционного) состава Думы). После трехкратного отклонения (на практике еще ни разу не имело место) представленных кандидатур (кандидатуры) Президент назначает Председателя Правительства по своему усмотрению, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

После получения согласия Думы Президент РФ назначает Председателя Правительства, который в течение недельного срока представляет ему предложения о структуре Правительства (перечень министерств, ведомств) и кандидатуры конкретных лиц. Хотя кандидатуру на должность заместителя Председателя Правительства РФ и федеральных министров предлагает премьер-министр, решающее слово принадлежит Президенту РФ. Назначения производит он, издавая указ о составе Правительства РФ.

Прекращение полномочий Правительства РФ. Существуют различные основания прекращения полномочий Правительства РФ, в том числе:

1) оно *слагает полномочия* перед вновь избранным Президентом РФ в день вступления его в должность. Президент может сохранить прежний состав Правительства, но юридически создается новое Правительство с применением указанных выше процедур;

2) Правительство подает в *отставку*, о чем объявляет его Председатель. Инициатива отставки исходит от самого Правительства;

3) решение об отставке Правительства может принять Президент РФ по своей инициативе (ч. 2 ст. 117 Конституции РФ), что означает *увольнение* Правительства в отставку. Президент РФ отпра-

ляет в отставку премьер-министра, но это означает увольнение всего Правительства;

4) Правительство может быть *уволено* Президентом РФ в результате двойного *вотума недоверия* или однократного *отказа в доверии*, что происходит путем голосования в Государственной Думе (необходимо большинство голосов от общего состава). Президент РФ обязан объявить об отставке Правительства либо распустить Государственную Думу с назначением новых выборов. Если Дума отказывает в доверии Правительству по его инициативе, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства либо распускает Думу с назначением новых выборов. Распускать Государственную Думу без назначения даты выборов нельзя;

5) Правительство может прекратить свои полномочия по инициативе его Председателя. Он может подать Президенту РФ *заявление о невозможности исполнения своих полномочий* (основания могут быть самыми разными: болезнь, ситуация, сложившаяся в Правительстве, и др.). Прекращение полномочий Председателем Правительства означает отставку Правительства.

Во всех случаях прекращения полномочий Правительства оно продолжает действовать до формирования нового состава.

Заместитель Председателя Правительства РФ и министры также могут подать в отставку. Она принимается Президентом РФ, уведомлять Государственную Думу не требуется. Президент РФ назначает на место ушедших в отставку новых членов Правительства.

**Функции Правительства РФ.** Правительство РФ, управляя страной, осуществляет следующие функции. Во-первых, оно действует как высший орган исполнительной власти, ему подчинены другие центральные федеральные исполнительные органы государственной власти (за исключением подчиненных непосредственно Президенту РФ) и в конечном счете — все другие федеральные исполнительные органы. Правительству РФ подчинены также исполнительные органы субъектов РФ по вопросам исключительных предметов ведения Федерации и по вопросам совместного ведения Федерации и ее субъектов. Во-вторых, Правительство РФ обеспечивает координацию и единство деятельности органов исполнительной власти, в том числе координирует деятельность министерств и ведомств, непосредственно подчиненных Президенту РФ. В-третьих, Правительство РФ осуществляет управленческую деятельность на территории всей страны. Оно вправе принимать постановления и распоряжения, которые обязательны к исполнению в Российской Федерации (ч. 2 ст. 115 Конституции РФ).

### § 3. Полномочия Правительства РФ и его деятельность

Полномочия Правительства РФ. Правительство РФ обладает широкими полномочиями в различных сферах общественной жизни. Оно может делегировать исполнение части своих полномочий отраслевым федеральным органам исполнительной власти (министерствам и др.)> если эти полномочия не относятся к исключительным полномочиям Правительства. По соглашениям (договорам) с органами исполнительной власти субъектов РФ Правительство может передавать последним часть своих полномочий, а органы исполнительной власти субъектов РФ передавать Правительству РФ долю своих полномочий. Однако и то, и другое возможно, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. В течение нескольких лет после принятия Конституции РФ таких соглашений о взаимном делегировании полномочий между различными органами исполнительной власти Федерации и ее субъектов было подписано более 500. Затем эта практика почти прекратилась.

Полномочия Правительства РФ закреплены в Законе о Правительстве РФ 1997 г. В нем содержится детальный перечень полномочий Правительства по нескольким направлениям, включающий около 80 пунктов.

В сфере *обеспечения прав и свобод личности*, выполнения гражданином своих конституционных обязанностей, законности и охраны общественного порядка Правительство РФ осуществляет меры, направленные на обеспечение безопасности личности, законности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями; разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров и материально-технической базы правоохранительных органов, по обеспечению деятельности органов судебной власти. Оно не устанавливает своими актами основные права и обязанности граждан, основы законности, порядок деятельности судов. Это делает парламент. Главное направление деятельности Правительства в этой сфере — *обеспечительное*.

В сфере *экономики* Правительство РФ осуществляет общее регулирование экономических процессов и управляет государственным сектором экономики, федеральной государственной собственностью. Оно обеспечивает единство экономического пространства, единую финансовую политику, свободу экономической деятельности, прогнозирует социально-экономическое развитие страны, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики, разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет, обеспечивает его исполнение и представляет Думе

отчет об этом, управляет государственным внутренним и внешним долгом России, принимает меры по защите отечественных товаропроизводителей, охране природы и др. Главное направление деятельности Правительства в этой сфере — создание условий для функционирования экономики и ее регулирование.

В *социальной* сфере Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует его развитию, принимает меры по реализации трудовых прав граждан, разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает реализацию этих программ, а также проведение единой государственной миграционной политики, принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия в стране, разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки, в том числе обеспечивает поддержку фундаментальной науки, приоритетных направлений прикладной науки, проведение единой государственной политики в области образования и др. Основным направлением деятельности Правительства в этой сфере является государственная поддержка.

В сфере *духовной* жизни общества Правительство РФ обеспечивает условия для идеологического плюрализма, оказывает поддержку передовым идеям, но пресекает разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни, политический экстремизм. Основными направлениями деятельности Правительства в этой сфере являются стимулирование (по отношению к плюрализму мнений и прогрессивным идеям) и контроль за соблюдением Конституции РФ и законов в духовной сфере жизни общества.

В сфере *обороны, государственной безопасности, внешней политики и международных отношений* Правительство РФ осуществляет меры по обеспечению обороны и государственной безопасности (под руководством Президента РФ), организует оснащение вооружением и военной техникой, материальными средствами и услугами Вооруженных Сил РФ, других войск и военных формирований. Оно обеспечивает функционирование военного производства, реализацию внешней политики России, представительство Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях, в пределах своих полномочий заключает международные договоры, обеспечивает выполнение международных обязательств России и наблюдает за выполнением международных договоров другими участниками, разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного сотрудничества и др. Основными направ-

лениями деятельности Правительства в данной сфере являются прямое управление и контроль.

Осуществляя свои полномочия, Правительство РФ принимает множество правительственных программ по самым разным вопросам (в сфере образования, здравоохранения, транспорта и т.д.). Они имеют в основном ориентирующий характер, но в них часто содержатся и конкретные обязывающие положения.

Формы деятельности Правительства РФ. Для осуществления полномочий Правительства РФ ему предоставлено право *законодательной инициативы* по всем вопросам, включая изменение Конституции РФ. Законопроекты, подготовленные от имени Правительства, вносятся в Государственную Думу только по его решению. Лишь Правительство может вносить законопроект о государственном бюджете. В Правительство направляются все законопроекты и поправки к ним, поступающие в палаты Федерального Собрания, и оно вправе направлять в Совет Федерации и Государственную Думу *официальные отзывы* на рассматриваемые законопроекты и предложения о их изменениях. Эти отзывы подлежат обязательному оглашению в Совете Федерации и Думе (обычно на заседаниях соответствующих комитетов, готовящих к слушанию законопроекты).

Правительство дает свои *заключения* на законопроекты, имеющие финансовый характер. Без его заключений такие законопроекты парламент рассматривать и, следовательно, принимать не может. Это относится к законопроектам о введении или отмене налогов, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, ко всем законопроектам, предусматривающим расходы за счет федерального бюджета. Председатель и члены Правительства вправе присутствовать на любых заседаниях палат, их комитетов и комиссий и имеют право быть выслушанными. Им предоставляется слово для первоочередного выступления.

В случае постановки депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации вопросов, касающихся деятельности Правительства РФ, его Председателя, членов, они имеют право получить разъяснения о причинах постановки таких вопросов и должны быть приглашены на обсуждение.

Основные вопросы деятельности Правительства могут быть решены им только *коллективно*, на заседаниях. Исключительно на заседаниях Правительства принимаются решения о внесении в Государственную Думу законопроектов, в частности, о представлении в Государственную Думу проекта федерального бюджета и отчета о его исполнении, государственных бюджетов внебюджетных

фондов (социального и др.); проектов, связанных с созданием свободных экономических зон, и др. На заседаниях Правительства устанавливается номенклатура товаров, в отношении которых применяется государственное регулирование; определяется объем выпуска (стоимость) государственных ценных бумаг; рассматриваются программы приватизации федеральной государственной собственности; вопросы предоставления дотаций, субсидий, иной поддержки за счет средств федерального бюджета на безвозвратной основе или при сроке возврата более двух лет; рассматриваются вопросы приобретения государством акций, вопросы заключения международных договоров РФ, подлежащих ратификации; принимаются решения о подписании соглашений с органами исполнительной власти субъектов РФ; образуется президиум Правительства; принимаются проекты положений о некоторых федеральных министерствах и других отраслевых федеральных органах исполнительной власти (государственных комитетах, федеральных надзорах и др.); устанавливается порядок создания и обеспечения деятельности территориальных органов, выполняющих полномочия федеральных министерств и ведомств на местах; утверждаются регламент Правительства РФ и Положение об Аппарате Правительства РФ.

На заседаниях Правительства, как правило, председательствует Председатель Правительства, по его поручению может председательствовать заместитель Председателя. На заседаниях вправе председательствовать также Президент РФ. Решение на заседаниях Правительства может быть принято путем голосования его членов. Голосование проводится крайне редко, если имеется несколько вариантов решения. В этом случае сначала проводится рейтинговое голосование, а затем осуществляется доработка одного-двух проектов, получивших наибольшее число голосов.

В заседаниях Правительства могут участвовать председатели палат Федерального Собрания, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Счетной палаты, Генеральный прокурор, иные лица, но в случае, если это установлено федеральными законами, или в порядке, определенном самим Правительством. Заседания могут иметь открытый и закрытый характер. Представителям прессы обычно разрешается присутствовать только в начале открытого заседания, иначе создаются помехи для работы. Материалы к заседанию Правительства, ход их рассмотрения на заседании, протоколы относятся к служебной информации, порядок распространения которой (в том числе через средства массовой информации) регулируется федеральным законом или самим Правительством.

Оперативные вопросы, относящиеся к деятельности Правительства, может решать на своих заседаниях президиум Правительства (если он будет создан).

Как уже говорилось, по проблемам, имеющим межотраслевое (межрегиональное) значение, создаются межведомственные комиссии и советы. Они обсуждают смежные вопросы, вырабатывают проект решения, представляемый Правительству, или рекомендации для министров, входящих в комиссию (совет). Комиссии (советы) не являются органами исполнительной власти. Их рекомендации приобретают юридическую силу после издания соответствующих постановлений Правительства или приказов министров.

Особой формой является *деятельность Правительства через его агентов*. Они по его поручениям выполняют определенные задачи. Агенты Правительства РФ — Российский банк развития и Российский сельскохозяйственный банк обеспечивают возврат задолженностей юридических лиц, субъектов РФ и муниципальных образований по бюджетным кредитам, Росэксимбанк обеспечивает поддержку государственного экспорта промышленной продукции, открытое акционерное общество Росагроснаб занимается возвратом задолженностей по аренде на селе и т.д.

Правительство РФ стремится поддерживать связь с населением. Его заседания открыты для прессы, транслируются по телевидению (в записи). В Доме Правительства есть общественная приемная, существует месячный график прием граждан министрами, обычно по пятницам с 10 часов. Правительство решает, какой министр будет вести прием (предпочтение отдается вопросам жизни общества, требующим безотлагательного решения).

Акты Правительства РФ и их реализация. Решения, принимаемые на заседаниях Правительства РФ, иногда записываются лишь в протокол заседания и являются *протокольными решениями*, но чаще оформляются как *акты Правительства* — постановления и распоряжения. Как правило, постановления имеют нормативный характер, распоряжения — ненормативный. И те, и другие — акты подзаконные, они издаются на основе и во исполнение Конституции РФ и законов, не могут противоречить им, а также указам Президента РФ. Порядок подготовки проектов постановлений и распоряжений Правительства урегулирован специальным постановлением Правительства. Такие проекты могут вноситься в Правительство его членами, руководителями отраслевых и межотраслевых центральных органов федеральной исполнительной власти (например, ведомствами), а также главами исполнительной власти субъектов РФ. Специфиче-

скими актами являются *правительственные* (государственные) *программы*, о которых говорилось выше.

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

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

Реализация актов Правительства РФ, а также его повседневная деятельность осуществляется государственными служащими. Внутреннюю деятельность Правительства, его текущую работу обеспечивает рабочий Аппарат Правительства. В Аппарате Правительства созданы департаменты и отделы, в которых состоят должностные лица, находящиеся на федеральной государственной службе, и работники вспомогательных служб, не являющиеся чиновниками.

Федеральные отраслевые органы осуществляют контроль за выполнением федерального законодательства в соответствующей области. Они вправе отзывать лицензии, их уполномоченные должностные лица, если это устанавливает закон, вправе налагать административные взыскания (штрафы и др.). Так, в октябре 2002 г. Министерство по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций РФ в связи с нарушением законов прекратило веща-

ние телерадиокомпаний «Московия» и поставило вопрос о дисциплинарной ответственности руководителей государственной компании «Маяк».

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

Властное управление реализуется государственным аппаратом исполнительной власти, который составляют должностные лица, работающие в органах государства. Это прежде всего федеральная государственная служба (есть и государственная служба субъектов РФ, создаваемая по предметам совместного с Федерацией ведения и по предметам, отнесенным к ведению субъектов РФ). В различных органах федеральной государственной службы в сфере экономики, социальных отношений, политики, духовной жизни трудится большой отряд государственных служащих. Более 575 тыс. из них находятся на классифицированной государственной службе (в органах законодательной власти — 10,4 тыс. человек, исполнительной власти — 456,1 тыс., судебной власти — 105,7 тыс., в других федеральных органах 3,4 тыс.)<sup>1</sup>. Им присваиваются категории («Б», «В»)<sup>2</sup>, квалифицирующие разряды (действительный государственный советник 1, 2, 3-го класса и др.). Большинство федеральных государственных служащих служит в федеральных территориальных органах министерств и ведомств (управлениях, отделах министерств и ведомств в семи федеральных округах, субъектах РФ, в городах, районах). Не все федеральные министерства и ведомства имеют территориальные органы,

Всего в органах государственной власти и местного самоуправления насчитывается 1,1 млн служащих, т.е. восемь человек на 1000 населения, из них в местном самоуправлении работают более 400 тыс. человек, остальные — на государственной службе субъектов РФ. См.: Кадры органов государственной власти. К 200-летию образования министерств. М., 2002. С. 2. 5.

Ранее выделялась категория «А», в новейших законах она не упоминается. Лица категории «А», занимающие высшие посты в государстве, обычно не относятся к собственно государственным служащим, они рассматриваются как политические деятели.

например, их не имеет Федеральная служба по финансовому оздоровлению и банкротству, а некоторые создают межтерриториальные (для ряда субъектов РФ) органы (например, Федеральный надзор по ядерной и радиационной безопасности). Действует специальный закон, регламентирующий деятельность федеральной государственной службы, положения которого относятся не только к государственной службе в сфере исполнительной власти.

Одно из главных зол чиновничества — бюрократизм. Мировая практика свидетельствует, что противостоять ему могут только развитые институты общества — парламент, суды, независимые средства массовой информации, партии, профсоюзы, другие общественные объединения, использование форм непосредственной демократии, участие граждан в управлении (партиципация), деятельность политической оппозиции. Другое зло — коррупция. По данным антикоррупционного комитета, вред, который причиняет коррупция чиновников в России, оценивается в 20 млн долл. в месяц (имеются и другие оценки). Чиновники несут ответственность перед гражданами и юридическими лицами за причинение им вреда при нарушении закона.

#### § 4. Ответственность Правительства РФ

За свою деятельность Правительство РФ несет ответственность, которая имеет прежде всего *политический* характер и выражается в увольнении Правительства в отставку. Оно может нести также *гражданско-правовую* ответственность, если его незаконными актами причинен материальный ущерб юридическим или должностным физическим лицам. Возможна *уголовная* ответственность министров за совершение ими преступлений при исполнении служебных обязанностей (за общеуголовные преступления министры отвечают как обычные граждане).

Политическую ответственность Правительство несет перед Президентом РФ и перед парламентом (перед Государственной Думой).

Ответственность перед *Президентом РФ* имеет абсолютный характер. Он вправе уволить Правительство в отставку в любой момент по своему усмотрению вне связи с какими-то обстоятельствами, указанными в Конституции РФ. Практически это происходит в связи с увольнением в отставку Председателя Правительства (премьер-министра). Президент РФ Б.Н.Ельцин неоднократно увольнял по своему усмотрению Председателя Правительства в отставку, часто даже без объяснения причины (такого объяснения не требуют ни Конституция РФ, ни Федеральный конституционный закон о Правительстве).

Президент РФ может также уволить Правительство при наличии определенных юридических фактов, предусмотренных Конституцией РФ: при отказе Правительству в доверии или при выражении ему недоверия.

Министры также несут ответственность перед Президентом РФ. «Силовые» министры, министр иностранных дел, некоторые другие руководители служб и ведомств подчинены ему непосредственно и несут ответственность только перед ним. Остальные министры также ответственны перед Президентом РФ, хотя их деятельностью непосредственно руководит премьер-министр и Правительство в целом. Президент неоднократно увольнял отдельных министров из состава Правительства, объявлял выговоры заместителям министров. Председатель Правительства также объявлял публичные замечания отдельным министрам.

Контроль парламента в отношении Правительства РФ в определенных формах применяется, но ответственность Правительства перед *парламентом* имеет ограниченный характер. Во-первых, перед Советом Федерации Правительство ответственности не несет. Совет Федерации не вправе отказывать Правительству в доверии и даже ставить этот вопрос. Во-вторых, ответственность Правительства перед Государственной Думой из-за альтернативного полномочия Президента РФ (права уволить или не увольнять при вотуме недоверия) не безусловна. Государственная Дума не может уволить Правительство в отставку даже при двух вотумах недоверия. Это прерогатива Президента. Кроме того, как говорилось выше, вотум недоверия только тогда имеет юридическое значение, когда он внесен дважды в течение трех месяцев. В противном случае он считается недействительным.

Акты и действия Правительства могут быть обжалованы в суд. Так, в 1998 г. Верховный Суд РФ, который организационно обеспечивает деятельность судов РФ, обратился в Конституционный Суд РФ с жалобой по поводу того, что Правительство РФ (Министерство финансов РФ) не выделяет запланированных средств из бюджета для работы судов. Обжаловались в Конституционный Суд РФ некоторые акты Правительства, затрагивавшие конституционные права личности.

## § 5. Правительства в субъектах Федерации и их роль в управлении

В подавляющем большинстве субъектов РФ полномочия правительства, как уже отмечалось, выполняет глава субъекта (губернатор и др.). Глава субъекта РФ периодически созывает руководство департамен-

тов, управлений администрации и других должностных лиц на совещания, которые имеют консультативный характер. Решения на них принимаются не коллегиально, а главой субъекта.

Как самостоятельный орган исполнительной власти правительство, возглавляемое премьер-министром, существует в единичных субъектах РФ (Карелия, Татарстан и др.). Положение правительства субъектов РФ в системе управления неодинаково. В тех субъектах, где нет должности главы субъекта РФ, руководитель правительства, создаваемого при участии местного парламента, выполняет некоторые полномочия главы субъекта РФ, а остальные полномочия осуществляет правительство. В большинстве субъектов РФ, где правительство по существу не является самостоятельным органом, им непосредственно руководит глава субъекта РФ (губернатор, мэр и др.), совмещающий должность главы субъекта РФ с должностью фактически премьер-министра. Должность последнего в штатном расписании (регистре) должностей многими субъектами РФ даже не предусмотрена. Там, где такая должность существует отдельно от должности главы субъекта РФ, фактическим руководителем местного правительства является президент, губернатор субъекта РФ. Премьер-министр субъекта РФ нередко проводит заседания местного правительства, и предлагаемые им решения принимаются без голосования, но это касается тех заседаний правительства (без участия главы субъекта РФ), на которых обсуждаются и решаются менее существенные вопросы.

Правительство субъекта РФ (как правило, совместно с главой субъекта) осуществляет полномочия, во многом аналогичные полномочиям Правительства РФ, в сфере экономики, социальных отношений, образования и науки, охраны природы, правопорядка и т.д. По определенным вопросам оно принимает решения по своему усмотрению, по другим вопросам, относящимся к совместной компетенции, — только в том случае, если вопрос не урегулирован актами Правительства РФ, другими федеральными органами. В отличие от Правительства РФ местное правительство субъекта РФ не решает самостоятельно вопросы обороны, государственной безопасности, иностранных дел, но оно занимается этими вопросами, выполняя постановления Правительства РФ.

## **Глава 11**

# **СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ**

### **§ 1. Роль судебной власти в государственном управлении**

**Понятие** судебной власти. В различных странах, в том числе в России, действует множество юридических органов: органы расследования, прокуратура, адвокатура, нотариат и др. Некоторые из них могут быть только государственными (например прокуратура), другие имеют и государственный, и частный характер (государственные и частные нотариусы). Адвокатура представляет собой самоуправляющуюся организацию. Особое место среди юридических органов занимает суд.

Судебная власть является ветвью государственной власти. Общественные суды (товарищеские, третейские и др., церковные суды в России — архиерейские суды митрополичьих округов, Священный Синод) такой власти не имеют. Решения общественных судов для принудительного исполнения требуют подтверждения со стороны государственного суда (решения церковных судов к рассмотрению государственными судами не принимаются). Другие юридические учреждения (в том числе государственные), должностные лица, находящиеся на юридической службе (включая аппарат судов), судебной властью не обладают. Они либо в той или иной форме сотрудничают с судами, либо обслуживают деятельность судов. В федерациях (в том числе в России) существует целостная система судов, у субъектов федераций своей судебной системы, как правило, нет, существуют только отдельные суды по определенным вопросам (исключение — США, где каждый штат имеет свою судебную систему, хотя и в США суды штатов применяют федеральное законодательство, а решающую роль играют федеральные суды, окончательные решения принимает Верховный суд США).

Муниципальные образования (в отличие от нормотворческих и исполнительных органов) своих судов не имеют (действующие в них суды являются судами государства или субъектов РФ (мировые судьи)).

Судебная власть существенно отличается от законодательной и исполнительной. Суд не создает общих правил поведения (законов), как это делает парламент (исключением являются лишь прецен-

ты в странах англосаксонского права), он не занимается исполнительной деятельностью. Власть суда имеет конкретный характер. Действуя в *особой процессуальной форме* (ее значение подчеркивается тем, что нарушение формы процесса может повлечь за собой отмену решения суда, которое правильно по существу), суд рассматривает и решает конкретные дела: уголовные, в которых он оценивает доказательства совершения преступления и выносит приговор; гражданские, в которых решает имущественный или иной спор между сторонами (физическими и юридическими лицами); административные (как правило, споры между гражданами и органами управления); трудовые (споры между работодателями и работниками) и др. Принимая решения по таким делам, суд разрешает конфликты в обществе, используя государственную власть. Решение конфликтов в обществе — особый признак судебной власти. Суд осуществляет *правосудие*, обеспечивает *господство права*, защиту прав граждан. Он устанавливает также наиболее значимые юридические факты. Суд принимает решения в соответствии с законом и внутренним убеждением, сложившимся у судьи, судебной коллегии в процессе рассмотрения дела.

Государственная судебная власть принадлежит не судебному учреждению как таковому, включающему штатный персонал судей, секретарей, работников канцелярии (в некоторых зарубежных странах — судебных следователей (следственных судей) и прокуроров), а судебной коллегии, *судебному составу* (иногда это один судья), когда заседание суда официально открыто и формализовано для рассмотрения дела. Судебная власть осуществляется в *судебном процессе*, в форме особой процедуры. Заседание суда может состоять из профессиональных судей (не менее трех) либо одного или нескольких судей и определенного числа народных заседателей (обычно — двух) в сохранившихся странах тоталитарного социализма<sup>1</sup>, заседателей (ассизы, шеффены) или присяжных заседателей (обычно 12, но в США бывает и больше, и меньше). Гражданские иски рассматриваются обычно коллегией профессиональных судей (мелкие иски — одним судьей), хотя в некоторых штатах США и в гражданских делах участвуют присяжные заседатели. Народные или присяжные заседатели всегда входят в состав суда при рассмотрении существенных уголовных дел, а при рассмотрении дел, влекущих суровое наказание, участвует более широкий состав присяжных (во Франции — три судьи и девять заседателей, в США — один судья и в неко-

<sup>1</sup> В России народных заседателей не существует. Исключение составляет Чеченская Республика, где этот институт временно сохраняется.

торых штатах до 24 присяжных). Народные заседатели (в ряде стран – заседатели) имеют одинаковые права с судьей, участвуя в постановлении решения, определении наказания. Присяжные принимают лишь решение по вопросам: имело ли место деяние, совершил ли его ответчик (обвиняемый) и, главное, виновен ли он, а также о смягчающих вину обстоятельствах (в некоторых странах). Наказание назначает судья. Он же принимает решение и по гражданскому иску, если дело рассматривается с участием присяжных заседателей (США, Швеция и др.).

Положение и роль суда в обществе. Положение суда в обществе противоречиво. С одной стороны, суд, участвуя в управлении обществом и государством, обладает широкими полномочиями, которых лишена и законодательная, и исполнительная власть. Принимая решение, суд может на основе закона лишить человека свободы и даже жизни, отобрать у физического или юридического лица имущество (конфискация), закрыть газету, распустить политическую партию, заставить государственный орган отменить принятое решение и возместить лицу или организации ущерб, причиненный незаконными действиями должностных лиц, лишить родителей родительских прав и т.д. С другой стороны, это сравнительно слабая власть. Она не опирается непосредственно на поддержку граждан-избирателей, как законодательная власть, не имеет таких силовых механизмов, как исполнительная власть (роль судебных приставов не так велика, к тому же последние — это аппарат не судов, а Министерства юстиции). Сила судебной власти коренится в уважении суда гражданами и должностными лицами, в непрерывности судебных решений, их неуклонном исполнении.

Противоречиво положение суда и в политическом аспекте. В отличие от законодательной и исполнительной власти, непосредственно участвующих в политике (партийные фракции в парламенте, партийное правительство), при осуществлении судебной власти политическое давление должно быть исключено. Суд не должен руководствоваться политическими или иными мотивами при рассмотрении конкретного дела. В то же время суд — часть общества, и государственная политика не может не оказывать на него влияние. Особенно это относится к высшим и конституционным судам. Некоторые решения Конституционного Суда РФ (например, о компартии, об отношениях Федерации и ее субъектов и др.) приняты не без влияния политических мотивов. С учетом политических мотивов принимались некоторые решения Верховного Суда РФ в избирательных кампаниях (о регистрации, отказе от регистрации кандидатов, избирательных

объединений), Высшего арбитражного суда (по делам некоторых особенно крупных акционерных обществ).

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

Своими решениями суд поддерживает и укрепляет существующий порядок, легитимность государственного управления, содействуя тем самым его большему контролю над обществом. Будучи же органом государства, он может противопоставить себя ему и его учреждениям, когда они выходят за пределы законов, норм, созданных ими же. Тем самым суд ограничивает государство, содействуя развитию демократических начал.

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

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

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

Судебная ветвь власти имеет свои органы судебского самоуправления. Во многих зарубежных странах это Советы магистратуры (в число магистратов входят судьи, судебные следователи (следственные судьи) и прокуроры, в России — съезды судей, советы судей, избранные квалификационные коллегии судей. Только по решениям квалификационных коллегий назначаются судьи (кроме высших судов, назначаемых в соответствии с Конституцией РФ Советом Феде-

рации), судьи освобождаются от должности, перемещаются в другие суды, могут быть преданы суду по обвинению в преступлении (такие процессы имели место, в том числе в 2004 г. в отношении трех московских судей).

## § 2. Судебная система в Российской Федерации

**Виды судов.** В соответствии с Конституцией РФ правосудие в России осуществляется только судом посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ч. 1 и 2 ст. 118). В Российской Федерации действуют федеральные суды и суды субъектов РФ. *Федеральные суды* - это Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, верховные суды республик в составе РФ, краевые, областные, городские суды, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции, а также арбитражные суды (Высший Арбитражный Суд РФ, арбитражные суды округов, субъектов РФ). К *судам субъектов РФ* относятся конституционные (в республиках в составе РФ) и уставные суды (в других субъектах РФ), а также мировые судьи, являющиеся судами общей юрисдикции субъектов РФ. Однако все они составляют *единую систему* судов РФ, организованы на основе общих принципов, установленных федеральными законами, применяющими федеральное законодательство.

**Конституционные (уставные) суды.** Конституционный Суд РФ состоит из 19 судей, назначаемых Советом Федерации по представлению Президента РФ. Судьи назначаются на 15 лет, предельный возраст для пребывания в этой должности - 70 лет. Назначение на второй срок не допускается. Конституционный Суд РФ избирает на три года Председателя, заместителя Председателя и судью-секретаря. Суд рассматривает дела и принимает решения в пленарных заседаниях и в заседаниях двух палат, состоящих из 9 и 10 судей. Некоторые дела могут рассматриваться только в пленарных заседаниях (о соответствии конституций и уставов субъектов РФ Конституции РФ, о выступлении с законодательной инициативой по предметам ведения суда и др.). Решения суда (постановление, определение, заключение, послание парламенту, выступление с законодательной инициативой) принимаются открытым голосованием в совещательной комнате путем поименного опроса судей. Судья не вправе воздерживаться от голосования.

Конституционный Суд РФ проверяет соответствие Конституции РФ федеральных актов и актов субъектов РФ, конституционные и уставные суды субъектов РФ проверяют соответствие пра-

вовых актов субъектов РФ их основным законам. Конституционные (уставные) суды дают толкование основных законов, рассматривают споры о компетенции органов государства, жалобы на нарушение основных прав и свобод человека и гражданина (такие «конституционные жалобы» могут быть поданы в суд одним лицом или группой лиц). Конституционный Суд РФ дает также заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, другие заключения (например, для назначения референдума РФ). Некоторые дополнительные полномочия имеют конституционные (уставные) суды отдельных субъектов РФ. Так, Конституционный суд республики Марий Эл осуществляет контроль за выборами президента республики, в Башкортостане — следит за конституционностью общественных объединений и др.

Конституционный Суд РФ, как и конституционные (уставные) суды субъектов РФ, должен решать исключительно вопросы права, не вмешиваться в решение политических вопросов, хотя четкую грань в данном случае провести сложно. Многие вопросы, касающиеся толкования Конституции РФ, прав человека, признания тех или иных актов неконституционными (например, по вопросу о запрещении коммунистической партии указами Президента РФ Б.Н. Ельцина или о Чечне), имели политический характер.

Конституционные (уставные) суды вправе осуществлять только последующий контроль, когда правовой акт уже вступил в законную силу. Предварительный контроль осуществляется лишь в отношении международных договоров, не вступивших в силу (таких решений в практике Конституционного Суда РФ не было).

**Суды общей юрисдикции.** Наряду с судами конституционной юстиции в России существуют другие виды судов. Суды общей юрисдикции — Верховный Суд РФ, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды автономной области и автономных округов, городские суды г. Москвы и г. Санкт-Петербурга, федеральные районные суды, федеральные межмуниципальные суды в крупных городах, имеющих внутригородские районы и иные подразделения (например, в Москве), военные суды (в гарнизонах, военных соединениях). Все это федеральные суды. Названия «краевой», «областной», «верховный суд республики» не означают, что это суды субъектов РФ. Председатели и судьи Верховного Суда РФ назначаются Советом Федерации, другие судьи судов общей юрисдикции (в том числе судьи верховных судов республик в составе РФ), кроме мировых

судей, назначаются Президентом РФ по рекомендации Верховного Суда РФ, Высшей квалификационной коллегии.

Суды общей юрисдикции осуществляют правосудие по уголовным, гражданским делам, трудовым спорам, делам, возникающим из административных правоотношений (пока что особых административных судов, разрешающих споры граждан с чиновниками, в России нет). Они рассматривают дело по первой и по второй инстанции (по жалобе стороны, протесту прокурора и др.).

Возглавляет суды общей юрисдикции *Верховный Суд РФ* — высший судебный орган по уголовным, гражданским, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции. В его ведение не входят конституционная и арбитражная юстиция. Верховный Суд РФ выступает в качестве суда первой инстанции (например, рассматривает жалобы на ненормативные акты Президента РФ, Правительства РФ, Федерального Собрания, жалобы кандидатов на нарушение их избирательных прав в процессе выборов в Государственную Думу и на должность Президента РФ и др.). В установленных законом процессуальных (а не иных) формах он осуществляет надзор за деятельностью других судов (речь идет не о командовании ими, а о пересмотре дела в кассационном порядке, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам). Верховный Суд РФ дает разъяснения по вопросам судебной практики (они теперь не называются руководящими, но суды следуют им в том числе и по причине высокого авторитета Верховного Суда). Верховный Суд РФ действует в составе пленума, президиума, трех судебных коллегий (по гражданским делам, уголовным делам и военная коллегия). В составе Верховного Суда РФ создан также Судебный департамент, который занимается материальным обеспечением судов, издает инструкции по делопроизводству для нижестоящих судов.

Другие суды общей юрисдикции создаются по территориальному признаку в субъектах РФ, административно-территориальных единицах (например районные суды), или в особых судебных округах (межмуниципальные суды в крупных городах, районные суды по уголовным и гражданским делам в районах, являющихся особыми судебными округами, не соответствующими административно-территориальному делению, мировые суды участков).

*Военные суды* разновидность судов общей юрисдикции. Они создаются в местах дислокации воинских частей и учреждений. Им подсудны уголовные, гражданские, административные дела, стороной в которых являются военнослужащие или лица, проходящие военные сборы. Существуют окружные (военных округов), флотские (флотов) и гарнизонные военные суды.

Особое место в системе судов общей юрисдикции занимают *суды с участием присяжных заседателей*. В России они рассматривают только уголовные дела, по которым обвиняемым грозит суровое наказание. Обвиняемые могут выбирать: будет рассматривать их дело обычный суд (судья, коллегия судей) или суд присяжных.

Суд присяжных заседателей образуется при суде общей юрисдикции субъекта РФ в составе судьи и 12 присяжных заседателей. В каждом субъекте РФ — один суд присяжных заседателей. Присяжными заседателями могут быть граждане РФ старше 25 лет, не имеющие судимости, не состоящие на учете в наркологических, психоневрологических диспансерах. Общий список лиц, которые могут быть присяжными заседателями, составляется высшим исполнительным органом субъекта РФ и направляется в суд. Суд для каждого процесса путем слепой (случайной) выборки определяет состав присяжных. Присяжные заседатели решают вопросы факта (было ли деяние, совершил ли его подсудимый, виновен ли он и др.). Приговор постановляет судья<sup>1</sup>. Приговоры, вынесенные судом присяжных, обжалуются (обвиняемым, его представителем) и опротестовываются (прокурором) в Верховный Суд РФ.

В систему судов общей юрисдикции входят также *мировые судьи*, занимающие в ней особое положение.

Мировые судьи — суды общей юрисдикции субъектов РФ, входящие в единую судебную систему России. Мировые судьи могут быть назначены законодательными собраниями субъектов РФ или избраны населением судебного участка (территория деятельности мирового судьи) на срок, который установлен законом соответствующего субъекта РФ, но не более чем на пять лет. Повторное назначение или избрание осуществляется на срок не менее пяти лет. На практике используется только назначение мировых судей законодательными собраниями субъектов РФ. Порядок осуществления правосудия определяется федеральными законами, по административным делам — также законами субъектов РФ. Финансирование мировых судей осуществляется из федерального бюджета (Судебным департаментом при Верховном Суде РФ), а материально-техническое обеспечение — из бюджетов соответствующих субъектов РФ.

Мировые судьи рассматривают единолично по первой инстанции ограниченную категорию дел. С 2005 г. (изменение закона) они выра-

<sup>1</sup> Доля оправдательных приговоров в присяжных судах России составляет примерно 21%, в других судах — 0,5%. Приблизительно такое же соотношение существует и в других странах, где судами присяжных в целом рассматривается немного дел (3—4%), а отношение к ним, скорее, критическое.

и

ве: 1) рассматривать уголовные дела, предусматривающие наказание до двух лет лишения свободы; 2) издавать судебные приказы; 3) расторгать браки, если отсутствует спор о детях; 4) рассматривать дела о разделе между супругами совместно нажитого имущества независимо от цены иска; 5) рассматривать иные дела, возникающие из семейно-брачных отношений (кроме установления отцовства, материнства, лишения родительских прав, усыновления); 6) рассматривать дела по имущественным спорам, не превышающим 500 МРОТ, установленных федеральным законом на день подачи заявления<sup>1</sup> (на 1 января 2005 г. это составляло 360 тыс. руб.); 7) рассматривать дела, возникающие из трудовых отношений (кроме восстановления на работе и коллективных трудовых споров); 8) рассматривать дела об определении порядка пользования имуществом; 9) рассматривать дела об административных правонарушениях, отнесенные к компетенции мирового судьи КоАП РФ и законами субъектов РФ. Федеральными законами к подсудности мирового судьи могут быть отнесены и другие дела.

Участки мировых судей создаются законами субъектов РФ. При этом численность населения участка должна составлять 15–30 тыс. человек.

Арбитражные суды рассматривают экономические, хозяйственные споры и некоторые иные дела (о праве собственности на имущество, об аренде, о правах в сфере хозяйственного управления, о несостоятельности (банкротстве), об отказе в регистрации предприятий, споры между акционерным обществом и акционером и др.). В арбитражных судах есть *арбитражные заседатели* (подробнее о них говорится ниже). В систему арбитражных судов входит Высший Арбитражный Суд РФ, арбитражные суды округов, арбитражные суды субъектов РФ. На территории одного субъекта может быть несколько арбитражных судов, и один арбитражный суд может быть создан для нескольких субъектов. Все арбитражные суды, несмотря на названия (суды субъектов РФ и др.), относятся к разряду федеральных судов.

Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ назначается на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ, судьи арбитражных судов округов в субъектах РФ назначаются на должность Президентом РФ по представлению Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ с учетом предложений субъектов РФ.

<sup>1</sup> В некоторых случаях размеры государственных пошлин, штрафов и т.д. исчисляются в размерах МРОТ, причем один МРОТ считается равным 100 руб. В законодательстве последнего времени такие числа иногда обозначаются в рублях, а не в МРОТ.

Судья не может быть назначен на должность без согласия соответствующей квалификационной коллегии судей. Прекращение полномочий судьи также возможно только по решению такой коллегии.

Высший Арбитражный Суд РФ действует в составе пленума, президиума, судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из гражданских и иных правоотношений, судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений.

Конституционный закон о судебной системе РФ допускает создание *специализированных судов* по рассмотрению гражданских дел (например, трудовых, налоговых споров), но это может быть сделано только на основе внесения соответствующих дополнений в закон. Создаются ювенальные федеральные суды по рассмотрению дел малолетних лиц, совершивших правонарушения.

Создание чрезвычайных судов, т.е. судов, образованных вне общей системы и осуществляющих судебный процесс вне правил, установленных законом (кодексами законов и др.), запрещено.

При назначении федеральных судей в субъекты РФ (мировых судей субъекты РФ выбирают или назначают сами) согласие субъектов РФ не требуется, но целесообразно выслушать их мнение и по возможности согласовать кандидатуру судьи.

**Требования к судье.** Судьей может быть только гражданин РФ, достигший 25 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет. К этому приравнивается стаж преподавателя юридических дисциплин, а также не требующая юридического образования работа на определенных должностях в государственных и муниципальных органах. Для судей вышестоящих судов (например, арбитражных судов округов) установлен повышенный возраст и более продолжительный стаж работы.

Судьей может быть лишь гражданин, не совершивший порочащих его поступков, сдавший квалификационный экзамен и получивший рекомендацию квалификационной коллегии судей. При исполнении своих полномочий, а также во внеслужебных отношениях судья должен избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности. Судья не должен принадлежать к политическим партиям и движениям, не вправе участвовать в политических мероприятиях. Он не может быть депутатом представительного органа, не вправе совмещать работу в должности судьи с другой оплачиваемой работой, кроме научной, преподава-

тельской, литературной и иной творческой деятельности. Кандидат на должность судьи **проходят** медицинское освидетельствование и не может занимать эту должность, если не удовлетворяет определенным медицинским критериям (их перечень утвержден Министерством здравоохранения РФ). Гражданин РФ назначается на должность судьи после сдачи квалификационного экзамена и представления квалификационной коллегии. Кандидатура на должность судьи рассматривается в Верховном Суде РФ, Комиссией при Президенте РФ по предварительному рассмотрению кандидатур на должности федеральных судей и после этого представляется Президенту РФ.

**Независимость, несменяемость, неприкосновенность судей и их гарантии.** Статья 120 (ч, 1) Конституции РФ устанавливает, что судьи независимы и подчиняются только **Конституции и федеральному закону**. *Независимость* означает, что исключается постороннее воздействие на судей при осуществлении судебного процесса. Судья не обязан отчитываться перед кем-либо в своей деятельности. Его независимость гарантируется также особым порядком приостановления и прекращения полномочий судьи (что делается органами судейского самоуправления), предоставлением судье за счет государства материального и социального обеспечения, соответствующего его высокому статусу.

*Несменяемость* судьи — одна из важнейших гарантий его независимости. За судьей сохраняется занимаемая им должность до достижения предельного возраста. Без согласия судьи его нельзя перевести в другой суд или на другую, даже вышестоящую должность. Полномочия судьи могут быть приостановлены или прекращены только по тем основаниям, которые установлены федеральным (а не иным) законом о статусе судей и при обязательном и решающем участии органов судейского самоуправления. Полномочия судьи приостанавливаются и прекращаются решением **квалификационной коллегии** только в случаях, установленных законом (например, прекращение при занятии деятельностью, несовместимой со статусом судьи (например, предпринимательской деятельностью), или совершение поступка, поносящего честь и достоинство судьи, отказа судьи от перевода в другой суд в связи с упразднением или реорганизацией суда и др.

*Неприкосновенность* судьи обеспечивается его судебным иммунитетом. Решение об уголовной ответственности судьи принимается только Генеральным **прокурором** РФ (лицом, исполняющим его обязанности). Оно может быть принято лишь на основе заключения судебной коллегии, состоящей из трех судей Верховного Суда РФ, или высшего суда в субъекте РФ (для судов **нижних** звеньев). Затем не-

обходимо согласие соответствующей квалификационной коллегии судей (для судьи Конституционного Суда РФ требуется согласие этого Суда). Решение о привлечении судьи к административной ответственности принимается коллегией из трех судей высших судов по представлению Генерального прокурора РФ (согласия квалификационной коллегии не требуется). В качестве дисциплинарных взысканий к судье применяются предупреждение и досрочное освобождение от должности. **Взыскания** налагаются квалификационной коллегией судей соответствующего суда.

Неприкосновенность распространяется не только на личность судьи, но и на его жилище, служебное помещение, корреспонденцию, имущество и документы, используемые им транспорт и средства связи.

Предусматриваются особые меры государственной защиты судей (а также прокуроров и некоторых других работников правоохранительных органов). С 2004 г. некоторые из этих мер были распространены на свидетелей, потерпевших (вплоть до изменения места жительства и даже внешности).

**Присяжные и арбитражные заседатели.** Наряду с судьей (судьями) в принятии решения в судах общей юрисдикции могут участвовать *присяжные и арбитражные заседатели*. Как уже говорилось, присяжные заседатели имеют ограниченную компетенцию — принимают решения только по вопросам факта, но не права, т.е. они выносят вердикт по вопросу о виновности или невиновности обвиняемого, но не участвуют в принятии решения по вопросу о применении той или иной правовой нормы, меры наказания.

В некоторых арбитражных процессах участвуют арбитражные заседатели. Арбитражными заседателями могут быть лица, достигшие 25 лет, имеющие высшее профессиональное экономическое, финансовое, юридическое образование и стаж работы по этой специальности или в предпринимательской деятельности не менее пяти лет. Они пользуются правами и обязанностями арбитражного судьи.

Списки заседателей формируются арбитражными судами субъектов РФ на основе предложений торгово-промышленных палат, профессиональных объединений сроком на два года.

Судебная деятельность неразрывно связана с участием обвинителя (в гражданском процессе — представителя государства) и защитника. Обвинителем, представителем государства выступает прокурор. Профессиональную защиту осуществляет адвокат. Адвокаты должны состоять в адвокатских палатах, создаваемых в каждом субъекте РФ.

### § 3. Конституционные принципы правосудия

Суды (судебные заседания, судьи) принимают решения по рассматриваемым делам в форме приговоров (по уголовным делам), решений (по гражданским делам), определений, постановлений, а также в форме судебных приказов, которыми можно приостановить какое-либо действие, неправомерное с точки зрения судьи (в результате обращений к нему). Конституционные (уставные) суды в определенных случаях принимают решения в форме заключений (например, в ходе возбужденного импичмента в отношении главы государства (администрации субъекта РФ)).

Судебный процесс может иметь несколько форм и ступеней. В России в уголовном процессе различают суды первой, кассационной (при обжаловании решений, не вступивших в законную силу) и надзорной (при рассмотрении решения, уже вступившего в законную силу) инстанций. В арбитражном процессе выделяется также самостоятельная апелляционная инстанция (повторное рассмотрение дела по правилам первой инстанции). Частично апелляционное производство введено и в судах общей юрисдикции по гражданским делам (апелляционный пересмотр решений и определений мировых судей), но специальных апелляционных судов в России нет.

Судопроизводство осуществляется в соответствии с принципами, закрепленными в Конституции РФ

1) участие граждан РФ в отправлении правосудия. При соблюдении указанных выше условий граждане могут быть народными и присяжными заседателями. Иногда граждане выступают как общественные обвинители или общественные защитники, будучи делегированы для этой цели на судебное заседание определенными коллективами;

2) свобода доступа к суду. Никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в суде. Государство обеспечивает доступ к правосудию не только физическим, но и юридическим лицам;

3) независимость судебной коллегии, судьи, народного, присяжного заседателя и подчинение их в процессе судопроизводства только закону;

4) коллегиальное отправление правосудия. Судья (мировой судья) может единолично принимать решения только по сравнительно малозначительным делам. Остальные дела рассматриваются в судебной коллегии. Некоторые гражданские дела в соответствии с ГПК РФ рассматриваются в порядке приказного судопроизводства (выдача судебных приказов судьей в бесспорных случаях и др.);

5) открытый, публичный судебный процесс. Закрытые заседания проводятся, если дело касается вопросов государственной или ком-

мерческой тайны, по делам лиц, не достигших 16-летнего возраста, по делам о половых преступлениях и др. Однако приговор или решение закрытого судебного процесса оглашаются публично;

6) судебное разбирательство должно проводиться в присутствии сторон (их представителей), быть очным (от слова «око» — видеть), заочное судебное разбирательство не допускается. В порядке исключения по уголовному делу закон разрешает рассмотрение дела в отсутствие подсудимого в крайнем случае. В гражданском процессе возможности суда рассматривать дело в отсутствие ответчика гораздо шире;

7) осуществление правосудия на основе состязательности и равноправия сторон. Этот принцип означает, что обвинитель и обвиняемый, истец и ответчик выступают в суде в качестве сторон, имеющих равные права. ГПК РФ устанавливает, что прокурор в гражданском процессе является лишь стороной;

8) возможность пересмотра приговоров и решений вышестоящим судом. Приговор и решение, как правило, не вступают в силу сразу после их провозглашения. Дается определенный срок для обжалования и опротестования решения (срок необходим, иначе неопределенность будет длиться бессрочно). Если срок истек, а жалоба или протест не поданы, судебный акт (приговор, решение) вступает в законную силу. Если имеет место обжалование, судебный акт вступает в силу после решения вышестоящего суда, который вправе оставить в силе решение суда первой инстанции или направить дело на новое рассмотрение.

В гражданском процессе применяется рассмотрение дел по первой инстанции, апелляция (рассмотрение решения суда, не вступившего в законную силу, вышестоящим судом по правилам первой инстанции), кассация (проверка решения суда), пересмотр решения, уже вступившего в законную силу, в порядке надзора по протесту прокурора (практически не применяется). В уголовном процессе возможны все эти формы (применяется и пересмотр в порядке надзора), но апелляция возможна только на приговор мирового судьи в районный суд (дело рассматривает один судья районного суда).

Существуют и другие конституционные принципы, относящиеся к суду (финансирование судов из федерального бюджета, с тем чтобы обеспечивать полное и независимое осуществление правосудия, компенсация государством причиненного ущерба вследствие некоторых преступлений и злоупотреблений, если государственные служащие не выполняли свой долг, нарушали закон). Некоторые принципы относятся только к уголовному праву, уголовному процессу, иногда — к административному праву (презумпция невиновности, запрет двойного осуждения за одно и то же преступление и др.).

## Глава 12

# ПРОКУРАТУРА В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ

### § 1. Место и роль прокуратуры в государственном управлении

**Система прокуратуры.** Прокуратура — особая система органов. Должностные лица этих органов *прокуроры* осуществляют от имени государства полномочия, принадлежащие прокуратуре в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. Свои полномочия органы прокуратуры реализуют независимо от других органов государственной власти и местного самоуправления. Вмешательство в осуществление прокурорской деятельности недопустимо.

Систему прокуратуры трудно отнести к какой-либо из ветвей власти известной триады: законодательной, исполнительной или судебной. Некоторые исследователи считают, что прокуратура находится вне ветвей власти, другие утверждают, что это особая часть исполнительной власти, третьи называют органы прокуратуры составной частью рассредоточенной контрольной власти, возникшей в дополнение к указанным трем в современных условиях. Существуют и иные точки зрения.

Согласно Конституции РФ прокуратура представляет собой единую, федеральную и централизованную систему. Ее единство обеспечивается особым порядком формирования, подчиненности и деятельности. Прокуратура - орган *федеральный*, субъекты РФ собственных органов прокуратуры не имеют. Централизованный характер прокуратуры связан с особым порядком назначения и подчиненности органов прокуратуры: все прокуроры назначаются Генеральным прокурором и ему, а также вышестоящим прокурорам, подчинены.

Систему прокуратуры возглавляет *Генеральный прокурор РФ*, назначаемый на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ на пять лет. **Отстраняет** от должности Генерального прокурора также Совет Федерации по представлению Президента РФ. Президент РФ не может уволить Генерального прокурора, но на практике временно приостанавливал его полномочия (в 1999 г.).

Совет Федерации назначает и отстраняет по предложению Генерального прокурора его заместителей.

*Прокуроры субъектов РФ* назначаются сроком на пять лет Генеральным прокурором РФ, но в соответствии со ст. 129 Конституции РФ они должны назначаться по согласованию с соответствующими субъектами. *Прокуроры городов и районов*, прокуроры специализированных прокуратур (например, военных, транспортных) также назначаются Генеральным прокурором РФ на пять лет и могут быть отстранены им от должности.

В прокуратуре РФ имеется *коллегия*, в состав которой входят Генеральный прокурор, его заместители, другие прокуроры, назначенные Генеральным прокурором. Коллегия — совещательный орган. Ее решения проводятся в жизнь приказом Генерального прокурора, если он согласен с этими решениями.

Органы *военной прокуратуры* возглавляет Главный военный прокурор, подчиненный Генеральному прокурору РФ. Он назначается на пять лет и является заместителем Генерального прокурора по независимости. Свои полномочия военные прокуратуры осуществляют независимо от командования и органов военного управления.

**Основы правового статуса прокуроров.** Прокурорами и следователями могут быть граждане РФ, имеющие высшее юридическое образование и обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами, способные по состоянию здоровья выполнять соответствующие обязанности. На должность помощников прокуроров и следователей низовых (районных, городских) прокуратур в исключительных случаях могут назначаться лица, обучающиеся в высших учебных заведениях по юридической специальности. При назначении на должность может быть установлен испытательный срок до шести месяцев.

Прокуроры и следователи органов прокуратуры должны быть независимы от политических пристрастий. Они не могут быть членами выборных и иных органов государственной власти и местного самоуправления, членами общественных объединений, преследующих политические цели, принимать участие в их деятельности. В органах и учреждениях прокуратуры не могут создаваться такого рода объединения. Прокуроры не могут быть связаны решениями общественных объединений, в которых они состоят, не вправе совмещать свою основную деятельность с иной, не только оплачиваемой, но и безвозмездной деятельностью, кроме преподавательской, научной и творческой.

Прокуроры и следователи не обязаны давать какие-либо объяснения по существу находящихся в их производстве дел, а также пред-

ставлять их кому-либо для ознакомления (кроме случаев, установленных федеральным законом). Из этого правила сделано исключение для физических лиц, в отношении которых проводится прокурорская проверка. Конституционный Суд РФ 17 января 2000 г. постановил, что ч. 2 ст. 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» неконституционна. Прокурор не только обязан сообщить гражданину о характере и причинах производимой в отношении него прокурорской проверки, но и не вправе отказывать гражданину в ознакомлении с материалами проверки, с делом, находящимся в производстве. Однако это относится только к тем случаям, когда прокурорская проверка затрагивает права и свободы конкретного лица.

Для осуществления своих полномочий прокуроры вправе участвовать в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, органов субъектов РФ, местного самоуправления. Они также вправе участвовать в рассмотрении внесенных ими представлений и протестов этими органами, коммерческими и некоммерческими организациями. Не допускаются задержание, привод, личный досмотр прокурора и следователя, досмотр их вещей и транспорта. Исключения составляют ситуации, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц или в случае задержания при совершении преступления. Любая проверка о правонарушении, совершенном прокурором или следователем, производство расследования, возбуждение уголовного дела являются исключительной компетенцией органов прокуратуры (кроме случаев, когда прокурор или следователь застигнут на месте преступления).

В 2002 г. в Закон о прокуратуре внесены дополнения, устанавливающие специальную защиту (меры безопасности и социальную защиту) прокуроров и следователей, членов их семей, а в случае необходимости и иных родственников<sup>1</sup>.

**Функции прокуратуры.** Главная задача прокуратуры — осуществление от имени Российской Федерации *надзора* за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ. Надзор за конституционностью и законностью осуществляется прокуратурой в целях обеспечения верховенства Конституции РФ и закона, единства законности и ее укрепления, защиты прав человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Прокуроры осуществляют надзор за:

См.: Российская газета. 2002. 5 окт.

1) соблюдением Конституции РФ и исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов. Из сферы прокурорского надзора исключены высшие органы государственной власти, в том числе Правительство РФ. Что же касается правовых актов законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, то Конституционный Суд РФ подтвердил надзорные права соответствующих федеральных прокуроров в отношении таких актов. Кроме того, согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г.<sup>1</sup> по заявлению прокурора суды вправе признавать законы субъектов РФ недействующими (но они не могут признавать их недействительными и утрачивающими юридическую силу);

2) соблюдением прав и свобод человека и гражданина теми же органами и должностными лицами, перечисленными выше, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

3) исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

4) исполнением законов администрацией учреждений, исполняющих наказание или иные меры принудительного характера, назначенные судом, а также надзор в отношении администрации мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

## § 2. Прокурорский надзор

**Надзорная деятельность прокурора.** Под прокурорским надзором понимается контрольная деятельность прокуратуры, имеющая целью обеспечение точного и единообразного исполнения Конституции и законов, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также соблюдения законных обязанностей органами государства, должностными лицами, общественными объединениями, гражданами и негражданами, находящимися в РФ как стране пребывания. Проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих проверки прокурора. Осуществляя проверку, прокурор может беспрепятственно входить на территории и в помещения про-

веряемых органов, требовать от руководителей и других проверяемых лиц представления необходимых документов и материалов, вызывать должностных лиц и граждан по поводу нарушения законов. На основании материалов проверки прокурор требует привлечения лиц, нарушивших закон, к ответственности или возбуждает дело об административном производстве, уголовное дело (принимает об этом мотивированное постановление).

Прокурор осуществляет надзор за местами лишения свободы. Он обязан немедленно освободить любого, задерживаемого без законных оснований. Требования прокурора относительно соблюдения закона, устанавливающего порядок и условия содержания задержанных, подлежат исполнению администрацией.

Значительные полномочия принадлежат прокурору в судебном процессе. Он осуществляет уголовное преследование в суде, выступая в качестве государственного обвинителя. в соответствии с ГПК РФ он является стороной в гражданском процессе, если этого требуют защита прав граждан, интересов общества и государства. Если прокурор усматривает, что акт суда является незаконным или необоснованным, он приносит протест в порядке надзора или обращается с представлением к вышестоящему прокурору, который, в свою очередь, может принести протест в порядке надзора.

В тех случаях, когда установлено нарушение прав человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства (например, умаление чести и достоинства), и лицо по состоянию здоровья или иным причинам не может лично защищать себя в суде, либо такие нарушения касаются значительного числа граждан или приобрели особое общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает гражданский иск в интересах пострадавших в суде общей юрисдикции или в арбитражном суде.

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

*Постановление* это акт о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении в отношении должностного лица, нарушившего закон. Исходя из характера правонарушения, прокурор самостоятельно принимает решение об уголовном или административном деле.

*Протест* приносится на противоречащий закону правовой акт в орган либо к должностному лицу, который издал этот акт. Протест может быть принесен также в суд, если прокурор считает незакон-

ным или необоснованным решением суда. Протест подлежит обязательному рассмотрению, о результатах которого незамедлительно (не позднее чем в десятидневный срок) сообщается прокурору в письменной форме.

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

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

## Глава 13

# ДРУГИЕ ОРГАНЫ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ И ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВА НА МЕСТАХ

### § 1. Центральные органы с особым статусом

Разделение властей и центральные органы государства. Выше уже говорилось о том, что вне классической триады разделения властей остаются некоторые органы государства (например прокуратура). Имеются и другие органы, которые, занимая особое положение в государственном аппарате или примыкая к другим органам государства, отличаются с точки зрения их организации и деятельности.

К числу таких органов относятся Центральная избирательная комиссия, Центральный банк РФ, Счетная палата, Уполномоченный по правам человека и некоторые другие.

*Центральная избирательная комиссия* — федеральный государственный орган, на членов которого распространяются права и обязанности государственных служащих. Центральная избирательная комиссия состоит из 15 человек, занимающих свои должности на определенный срок (четыре года), что отличает их от других государственных служащих, занимающих должности бессрочно (до достижения пенсионного возраста, если они проходят периодическую аттестацию). Срочное исполнение государственной службы (на различное число лет и иногда без права переизбрания или переназначения через два три срока) предусмотрено и для названных выше органов и должностных лиц. Другая особенность органов состоит в их разнородном формировании: они назначаются по частям разными высшими органами государства (естественно, это не относится к Уполномоченному по правам человека).

Члены Центральной избирательной комиссии назначаются по трем (по пять человек) Президентом РФ, Советом Федерации и Государственной Думой. Обычно сначала проводится рейтинговое голосование в отношении всех выдвинутых депутатами, депутатскими объединениями и т.д. кандидатур, а затем осуществляется назначение.

Центральная избирательная комиссия организует подготовку и проведение выборов, референдумов Российской Федерации. Она осуществ-

ляет руководство другими избирательными комиссиями, может назначать членов в их состав, реформировать комиссии (это имело место, например, в 2003 г. по отношению к избирательной комиссии Красноярского края). Другие избирательные комиссии обязаны выполнять ее указания, данные в пределах ее полномочий. Государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, их должностные лица обязаны оказывать содействие Центральной избирательной комиссии (как и другим избирательным комиссиям), в частности, осуществлять охрану их помещений, предоставлять на безвозмездной основе им транспортные средства, средства связи, техническое оборудование. Эти же обязанности возлагаются на организации, имеющие государственную или муниципальную долю в своем складочном (уставном) капитале, превышающую 30%.

Центральная избирательная комиссия осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав граждан и права на участие в референдумах; организует разработку нормативов технологического оборудования, необходимого для работы комиссий, и осуществляет контроль за их соблюдением; принимает меры по организации единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади для проведения предвыборной агитации; обеспечивает реализацию федеральных целевых программ, связанных с проведением выборов; проводит профессиональную подготовку членов избирательных комиссий и обучение избирателей; распределяет поступающие от государства финансовые средства для проведения выборов; рассматривает жалобы на избирательные комиссии и др. Центральная избирательная комиссия издает разъяснения по вопросам применения федеральных законов о выборах и референдуме. Инструкции Центральной избирательной комиссии обязательны для всех избирательных комиссий в РФ. Она определяет результаты выборов и референдумов, выдает избранным на федеральных выборах лицам документы об избрании.

Свои функции Центральная избирательная комиссия осуществляет независимо от других органов государственной власти.

*Центральный банк РФ (Банк России)* занимает особое место в системе управления. Согласно ст. 75 Конституции РФ его основная функция — защита и обеспечение устойчивости рубля, эту функцию он осуществляет «независимо от других органов государственной власти». Сопоставление Центрального банка РФ с другими органами государственной власти и положение о его независимости (при осуществлении его функций) означает, что ему присущи определенные (частичные) государственно-властные полномочия. В соответствии с Федеральным законом от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с множеством изменений)

он во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику, не подчинен ему. По вопросам, отнесенным к его компетенции, Центральный банк РФ издает нормативные акты в форме указаний, положений и инструкций, обязательные для всех федеральных органов государственной власти, органов субъектов РФ, местного самоуправления, всех юридических и физических лиц. Нормативные акты Центрального банка РФ могут быть обжалованы в суд в том же порядке, как другие федеральные нормативные акты.

Кроме того, Центральный банк РФ занимается развитием и укреплением банковской системы, обеспечением эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы. Получение прибыли не является целью деятельности Банка.

Центральный банк РФ имеет уставной капитал (3 млрд руб.), но он не вправе самостоятельно участвовать в капиталах кредитных организаций. Такое разрешение может быть предоставлено только федеральным законом (оно существует). Он может участвовать в уставных капиталах определенных зарубежных банков (их перечень установлен законом), но не в их коммерческих организациях. Это означает, что Банк не является коммерческой организацией.

Действуя как управленческая структура, Центральный банк РФ монопольно осуществляет эмиссию наличных денег, организует денежное обращение, организует систему рефинансирования. Он также вправе распоряжаться своим имуществом включая золотовалютные резервы. Изъятие и обременение этого имущества без согласия Банка не допускаются. Центральный банк РФ дает указания другим банкам, не подчиненным ему непосредственно. В частности, своим указанием 2001 г. он установил предельный размер расчетов наличными деньгами в РФ между юридическими лицами.

Центральный банк РФ выдает разрешения, приостанавливает и отменяет операции валютных бирж по покупке и продаже иностранной валюты; устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации с иностранными государствами, международными организациями и правил проведения банковских операций; осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ (если иное не установлено федеральными законами); принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает их действие и отзывает их; осуществляет банковский надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп; регистрирует эмиссию ценных бумаг

кредитными организациями; устанавливает и публикует официальные курсы иностранных валют по отношению к рублю и др.

Банк России подоточен Государственной Думе. Она назначает на должность и освобождает от должности Председателя России по представлению Президента РФ; назначает на должность и освобождает от должности членов Совета директоров Банка, по представлению Председателя Банка, согласованному с Президентом РФ; направляет и отзывает представителей Государственной Думы в Национальном банковском совете в рамках своей квоты.

Центральный банк РФ представляет в Государственную Думу и Президенту РФ информацию в порядке, установленном федеральными законами. Государственная Дума рассматривает годовой отчет Банка и принимает по нему решение.

Управление Банком осуществляют Национальный банковский совет, Председатель Банка и Совет директоров.

*Национальный банковский совет* является коллегиальным органом Центрального банка РФ. В состав Национального банковского совета входят 12 человек, из которых двое направляются Советом Федерации из числа членов Совета Федерации, трое — Государственной Думой из числа ее депутатов, трое — Президентом Российской Федерации, трое — Правительством РФ. Членом Национального банковского совета является также Председатель Банка.

К компетенции Национального банковского совета относятся: рассмотрение годового отчета Центрального банка РФ; утверждение на основе предложений Совета директоров общего объема расходов на содержание служащих Банка и общего объема капитальных вложений и прочих административно-хозяйственных расходов, дополнительных расходов при необходимости; рассмотрение вопросов совершенствования банковской системы РФ; рассмотрение проекта основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики; решение вопросов, связанных с участием Банка в капиталах кредитных организаций; назначение главного аудитора Банка и рассмотрение его докладов; ежеквартальное рассмотрение информации Совета директоров по основным вопросам деятельности Банка (кредитно-денежная система, банковский надзор, валютное регулирование и др.); утверждение по предложению Совета директоров отчетов Банка, порядка распределения его прибыли, остающейся в распоряжении Банка, и др.

*Председатель Центрального банка РФ* назначается на должность Государственной Думой сроком на четыре года большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы по предложению Президента РФ. Одна и та же кандидатура не может вноситься

более двух раз. Одно и то же лицо не может занимать должность Председателя Банка более трех сроков подряд.

Председатель Банка действует от имени Центрального банка РФ и представляет его интересы без доверенности; подписывает нормативные акты Банка, решения Совета директоров, протоколы его заседаний, соглашения, заключаемые Банком России; назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Банка, распределяет между ними обязанности; обеспечивает реализацию функций Банка в соответствии с федеральными законами и несет всю полноту ответственности за деятельность Банка.

В *Совет директоров* входят Председатель Центрального банка РФ и 12 членов, которые работают на постоянной основе в Банке. Члены Совета директоров назначаются Государственной Думой сроком на четыре года по представлению Председателя Банка, согласованному с Президентом РФ. При этом они не могут быть депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации, депутатами законодательных (представительных) органов субъектов РФ, депутатами органов местного самоуправления, государственными служащими, а также членами Правительства РФ, не могут состоять в политических партиях, занимать должности в общественно-политических и религиозных организациях.

Председательствует на заседаниях Совета директоров Председатель Банка, а в случае его отсутствия — лицо, его замещающее, из числа членов Совета директоров.

Решения Совета директоров принимаются большинством голосов от числа присутствующих на заседании членов Совета директоров при кворуме в семь человек и обязательном присутствии Председателя Банка России или лица, его замещающего.

Совет директоров во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики и представляет документ для рассмотрения в Национальный банковский совет, а также Президенту РФ, в Правительство РФ и Государственную Думу; готовит и представляет в Национальный банковский совет на утверждение различные предложения и др.

Центральный банк РФ взаимодействует с кредитными организациями, их ассоциациями и союзами, проводит консультации с ними перед принятием наиболее важных решений нормативного характера, представляет необходимые разъяснения, рассматривает предложения по вопросам регулирования банковской деятельности. Банк России обязан давать ответ в письменной форме кредитной организации по

вопросам, отнесенным к его компетенции, не позднее чем в месячный срок со дня получения письменного запроса кредитной организации.

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

В рамках своей компетенции она обладает организационной и функциональной независимостью.

В состав Счетной палаты входит ее Председатель, заместитель Председателя, аудиторы и аппарат Счетной палаты. Председатель Счетной палаты, осуществляющий руководство ее деятельностью, а также его заместитель назначаются на должность Государственной Думой по представлению Президента РФ сроком на шесть лет. Они могут быть переназначены.

Аудиторами Счетной палаты являются должностные лица, возглавляющие определенные направления деятельности Счетной палаты. Аудиторами Счетной палаты могут быть назначены граждане РФ, имеющие высшее образование и опыт профессиональной деятельности в области государственного контроля, экономики, финансов.

При формировании Счетной палаты Совет Федерации и Государственная Дума назначают по шесть аудиторов сроком на шесть лет.

Аудиторы Счетной палаты имеют право присутствовать на заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы, их комитетов и комиссий, коллегий федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов. Они не вправе заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Для рассмотрения вопросов планирования и организации работы Счетной палаты, методологии контрольно-ревизионной деятельности, отчетов и информационных сообщений, направляемых Совету Федерации и Государственной Думе, образуется Коллегия Счетной палаты, в состав которой входят Председатель Счетной палаты, его заместитель и аудиторы Счетной палаты.

Проверки и ревизии проводят инспекторы Счетной палаты. При выполнении своих служебных обязанностей по проведению бюджетно-финансового контроля они имеют право: беспрепятственно посещать государственные органы, предприятия, учреждения и организации, банки и иные кредитно-финансовые учреждения независимо от форм собственности, воинские части и подразделения, входить в любые производственные, складские, торговые и канцелярские помещения, если иное не предусмотрено законодательством РФ; опечатывать кассы, кассовые и служебные помещения, склады и архивы, а при обнаружении подделок, подлогов, хищений и злоупотребле-

ний — изымать необходимые документы, оставляя в делах акт изъятия и копии или опись изъятых документов.

Инспекторы Счетной палаты наделены определенными властными полномочиями. Требования инспекторов Счетной палаты, связанные с исполнением ими своих служебных обязанностей, являются обязательными для государственных органов, а также для предприятий, учреждений и организаций независимо от их подчиненности и форм собственности.

Задачами Счетной палаты являются: организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению; определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности; оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов; финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов; контроль за управлением и обслуживанием государственного внутреннего и внешнего долга РФ; анализ выявленных отклонений. Контроль осуществляется на основе принципов законности, объективности, независимости и гласности.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения РФ, на федеральные внебюджетные фонды, на органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения вне зависимости от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества. На деятельность общественных объединений, негосударственных фондов и иных негосударственных некоммерческих организаций контрольные полномочия Счетной палаты распространяются в части, связанной с получением, перечислением или использованием ими средств федерального бюджета, использованием федеральной собственности и управлением ею, а также в части предоставленных федеральным законодательством

или федеральными органами государственной власти налоговых, таможенных и иных льгот и преимуществ.

Все органы государственной власти РФ, органы местного самоуправления, Центральный банк РФ, предприятия, учреждения, организации, независимо от форм собственности, и их должностные лица обязаны предоставлять по запросам Счетной палаты информацию, необходимую для обеспечения ее деятельности. При проведении ревизий и проверок Счетная палата получает от проверяемых предприятий, учреждений, организаций, банков и иных кредитно-финансовых учреждений всю необходимую документацию и информацию по вопросам, входящим в ее компетенцию. По требованию Счетной палаты Центральный банк РФ, коммерческие банки и иные кредитно-финансовые учреждения обязаны представлять ей необходимые документальные подтверждения операций и состояния счетов проверяемых объектов. Остальные предприятия, учреждения и организации обязаны представлять по требованию Счетной палаты справки и копии документов по операциям и расчетам с ними.

Осуществляя контрольные полномочия, Счетная палата проводит экспертизу и дает заключения. По результатам проведенных контрольных мероприятий Счетная палата направляет органам государственной власти РФ, руководителям проверяемых предприятий, учреждений и организаций представления для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства РФ и бесхозяйственности. Представление Счетной палаты должно быть рассмотрено в указанный в представлении срок или, если срок не указан, в течение 20 дней со дня его получения. В случаях выявления при проведении проверки или ревизии хищения государственных денежных или материальных средств, а также иных злоупотреблений Счетная палата незамедлительно передает материалы проверки или ревизии в правоохранительные органы.

При выявлении на проверяемых объектах нарушений в хозяйственной, финансовой, коммерческой и иной деятельности, наносящих государству прямой непосредственный ущерб и требующих в связи с этим безотлагательного пресечения, а также в случаях умышленного или систематического несоблюдения порядка и сроков рассмотрения представлений Счетной палаты, создания препятствий для проведения контрольных мероприятий Счетная палата имеет право давать администрации проверяемых предприятий, учреждений и организаций обязательные для исполнения предписания.

При проведении ревизий и проверок должностные лица Счетной палаты не должны вмешиваться в оперативную деятельность прове-

ряемых объектов, а также предавать гласности свои выводы до завершения ревизии (проверки) и оформления ее результатов в виде акта (заключения).

Счетная палата ежеквартально представляет Федеральному Собранию оперативный отчет о ходе исполнения государственного бюджета и регулярно информирует Государственную Думу и Совет Федерации о результатах проводимых контрольных мероприятий.

*Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации* назначает на должность и освобождает от должности Государственная Дума большинством голосов. В выдвижении кандидатов на эту должность могут участвовать Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, депутаты индивидуально или в виде депутатских объединений. Уполномоченным по правам человека может быть гражданин РФ, достигший 35 лет, имеющий познания в области прав и свобод человека, опыт их защиты. Уполномоченный назначается на пять лет и может занимать эту должность, не более чем два срока (в 1995 г. Государственная Дума сместила Уполномоченного по правам человека досрочно).

Уполномоченный по правам человека способствует с помощью конституционных средств восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства о правах человека и приведению его в соответствие с международными стандартами, правовому просвещению в области прав человека и способов их защиты. Он вправе беспрепятственно посещать все органы власти, опрашивать должностных лиц и получать от них необходимые документы, касающиеся прав человека и гражданина. При выполнении своих функций Уполномоченный независим от каких-либо органов государственной власти, не подчинен им. Он не может участвовать в политической деятельности, заниматься другой оплачиваемой или неоплачиваемой деятельностью кроме научной, педагогической, творческой, не может быть депутатом (хотя обладает неприкосновенностью, аналогичной депутатской). Уполномоченный не наделен властными полномочиями, он не принимает нормативные правовые акты, не вправе давать указания, обязывающие государственные органы или должностных лиц. Основным содержанием его деятельности является рассмотрение жалоб о нарушениях основных прав человека и гражданина (жаловаться могут и находящиеся на территории РФ неграждане), анализ состояния прав человека и гражданина в стране и подготовка об этом ежегодного доклада (он публикуется в периодической печати), проверка соблюдения конституционных прав. Уполномоченный рассматривает жалобы на действия (бездействие) органов государства, субъектов РФ, местного самоуправления,

должностных лиц, государственных служащих, но при условии, если ранее заявитель уже обжаловал эти действия в административные или судебные органы, но не согласен с их решениями. Впрочем, имели место случаи, когда с жалобами обращались непосредственно к Уполномоченному (минуя ее предварительное рассмотрение в других органах), и он реагировал на них.

Уполномоченный вправе отклонить жалобу, если она не относится к предметам его ведения (большинство поступающих жалоб именно такого рода). В случае отклонения жалобы Уполномоченный указывает причины этого и разъясняет, какие средства можно использовать, если права (хотя и не конституционного характера) подлежат защите. Отказ обжалованию не подлежит.

Если Уполномоченный принял жалобу, он может ограничиться разъяснением о методах защиты прав, но может предпринять другие действия. Он вправе: 1) передать жалобу государственному органу, органу местного самоуправления, должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу; 2) обратиться в суд с заявлением о нарушении прав и свобод и участвовать в судебном процессе; 3) обратиться с ходатайством к компетентным органам о возбуждении административного, дисциплинарного производства (и соответствующего наказания виновных), о возбуждении уголовного дела в отношении должностного лица; 4) обратиться в прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения (приговора, определения) суда; 5) обратиться к должностному лицу, имеющему право приносить протест на решения, изложив свои доводы.

Уполномоченный наделен правом принимать меры по защите прав и свобод и по своей инициативе в случаях, имеющих особое общественное значение, для защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты. Он вправе предложить Государственной Думе создать специальную комиссию для парламентского расследования фактов грубого или массового нарушения прав и свобод, выступать в Думе по этим вопросам.

В некоторых субъектах РФ (Татарстан, Свердловская область, г. Москва и др.) действуют свои уполномоченные по правам человека, есть уполномоченные по правам детей. Однако их деятельность недостаточно эффективна.

## § 2. Органы государственного управления на местах

Как указывалось выше, на местах (в городских и сельских поселениях, муниципальных районах) действуют органы местного самоуправления, решающие вопросы местного значения. Однако в муниципальных посе-

лениях, в субъектах РФ, в федеральных округах, объединяющих группы субъектов, необходимо решать и вопросы общегосударственного значения: назначать и выдавать людям государственные пенсии, проводить призыв на военную службу, осуществлять правосудие, создавать систему медицинского обслуживания, управлять железнодорожным транспортом и др. Для этого нужны иные органы и должностные лица, которые занимались бы отраслевым государственным управлением, т.е. управлением теми сторонами жизни общества, данного коллектива, которые имеют общегосударственное значение. Такими органами являются *территориальные органы федеральных органов исполнительной власти*.

На всей территории РФ действуют законы РФ, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, приказы и инструкции федеральных министерств и ведомств, других центральных органов государства. Реализацией этих актов на местах занимаются территориальные отраслевые органы федеральных министерств и ведомств (а также министерств и ведомств субъектов РФ), т.е. местные органы отраслевого государственного управления. Они необходимы для осуществления полномочий Российской Федерации, причем полномочиями в пределах исключительных предметов ведения наделены только они; органы местного самоуправления, как уже говорилось, решают лишь вопросы местного значения. Исключения возможны лишь в том случае, если органам местного самоуправления передаются некоторые функции государственных органов (с соответствующими материальными средствами). Поскольку общегосударственные полномочия необходимо осуществлять не только в поселениях и районах, но и в субъекте РФ или в федеральном округе, на уровне субъекта РФ или федерального округа тоже функционируют органы федеральных министерств и ведомств.

В поселениях, муниципальных районах необходимо осуществлять также полномочия, принадлежащие субъектам РФ в соответствии с их предметами ведения, причем и в том случае, когда субъекты РФ выполняют функции, проистекающие из совместных предметов ведения Федерации и ее субъектов (если соответствующие вопросы не урегулированы органами Федерации). Поэтому на территории муниципальных образований могут создаваться также территориальные органы власти субъектов РФ, которые наряду с федеральными органами рассматриваются как органы государственной власти. Таким образом, на одной и той же территории могут существовать три вида органов: федеральные, субъектов РФ и местного самоуправления, полномочия которых разграничены федеральными законами.

В отличие от органов местного самоуправления, которые являются органами общей компетенции (решают все вопросы местного значе-

ния), федеральные органы и органы субъектов РФ на местах имеют *отраслевую* компетенцию и *функциональное* назначение. Это управления, отделы и отделения различных министерств и ведомств. Министерства и ведомства РФ, во-первых, создают органы, которые осуществляют полномочия, относящиеся к предметам исключительного ведения Федерации. Аналогичных органов не имеют субъекты РФ. Это управления, отделы, отделения Министерства обороны РФ, Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральной службы безопасности, Федеральной службы по атомной энергии и др. Они имеют и другие названия (например военные комиссариаты у Министерства обороны РФ). В субъектах РФ они обычно называются управлениями, название «управление» применяется также к местным органам министерств и ведомств, создаваемым в федеральных округах (об их специфике говорилось выше). В крупных муниципальных образованиях территориальные органы федеральных министерств и ведомств, как правило, называются отделами, в мелких — отделениями.

Во-вторых, федеральные министерства и ведомства РФ создают на местах свои территориальные органы, которые осуществляют полномочия, относящиеся к совместным предметам ведения Федерации и ее субъектов. Они обычно имеют аналогичные названия. В отличие от территориальных органов, федеральных министерств и ведомств, о которых речь шла выше, управления, отделы, отделения по вопросам совместного ведения могут создавать и отраслевые органы управления субъектов РФ. Наконец, субъекты РФ могут создавать (в том числе в муниципальных образованиях) свои территориальные органы исполнительной власти, наделенные полномочиями которые относятся к исключительной компетенции субъектов РФ («остаточные полномочия»). Такие органы могут быть созданы, например, в сфере использования природных ресурсов, не имеющих важного значения (например, карьерного песка).

Все территориальные органы одинаковых по своему профилю министерств, ведомств, департаментов (в субъектах РФ), их управления, отделы, отделения подчинены вышестоящим на основе принципа «вертикали исполнительных органов». Такая подчиненность будет иметь место и в том случае, если территориальные органы субъекта РФ создаются по предметам исключительного ведения субъектов. Органы на местах будут подчинены органам субъекта РФ, но они не будут подчинены органам федеральных министерств, поскольку речь идет об исключительных полномочиях субъектов РФ, предусмотренных Конституцией РФ.

## Глава 14

# МУНИЦИПАЛЬНАЯ ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

### § 1. Понятие местного самоуправления

**Административно-территориальное деление государственной территории и территориальный публичный коллектив населения.** Территория любого государства (кроме «карликовых государств») разделена на административно-территориальные единицы. Они учитываются при создании местного самоуправления. Обычно муниципальные образования создаются в границах административно-территориальных единиц. Однако независимо от того, совпадают или нет территориально эти явления, административно-территориальная единица и муниципальное образование — разные правовые понятия, и управляются они по-разному. Население административно-территориальной единицы может управляться только *назначенными* сверху представителями государства (чиновниками общей компетенции — губернаторами, префектами, начальниками районов и др.). Например, округ в Москве — это административно-территориальная единица, возглавляемая назначенным префектом. Основой муниципального образования является определенная социально-территориальная общность людей — территориальный коллектив населения, он сам создает свои выборные органы, местное самоуправление. Создаваемые в пределах округа районы в Москве — это территориальные коллективы, они выбирают свои органы управления (районные управы и др.).

В административно-территориальных единицах зарубежных стран (например, во Франции) часто встречается сочетание назначенного сверху чиновника общей компетенции, который осуществляет государственные полномочия, и выборных органов местного самоуправления (советов и др.), которые решают задачи местного значения. При таком сочетании административно-территориальные единицы рассматриваются тоже как территориальные коллективы. Сказанное не означает, что на территории муниципального образования действуют только его выборные органы. Как уже говорилось выше, в муниципальных образованиях могут быть образованы территориальные органы (отделы, отделения) государственных мини-

стерств. Они решают вопросы не местного значения, как муниципальные органы, а государственного значения. Это — местные органы отраслевого государственного управления. Существование таких органов не изменяет статуса муниципального образования как территориального коллектива, где существует местное самоуправление.

#### **Муниципальная публичная власть и местное самоуправление.**

Концепция местного самоуправления исходит из того, что существуют разные виды публичной власти. Государственная власть РФ распространяется на всю территорию государства и даже вне ее (на подвижную территорию, например, военные корабли в открытом море), государственная (государствоподобная) власть субъекта РФ — на его территорию. Местное самоуправление имеет локальный характер, оно автономно в пределах каждого муниципального образования в рамках его полномочий. Это — власть коллектива населения в пределах определенной территории и в пределах полномочий, установленных конституцией и законом, *публичная негосударственная власть* народа, муниципального образования, власть территориального публичного коллектива. Она используется для решения вопросов местного значения и осуществляется гражданами непосредственно путем применения институтов прямой демократии (выборы, референдум и др.) или через избираемые органы (советы, мэры и др.).

Все эти институты непосредственной и представительной демократии в муниципальных образованиях объединяются под общим названием *местного самоуправления*. Местное самоуправление в России — это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в определенных случаях — основными законами субъектов РФ, самостоятельно и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения непосредственно (например путем местного референдума) и (или) через органы местного самоуправления, исходя из интересов населения и с учетом исторических и иных местных условий.

В России около 155 тыс. поселений, от крупных городов до деревень с населением 30—50 человек. Однако, хотя Закон о местном самоуправлении в России был принят еще в 1995 г., лишь в меньшинстве административно-территориальных единиц на деле созданы муниципальные образования и местное самоуправление. К 2004 г. местное самоуправление существовало лишь в 11 субъектах РФ из 89. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления» в Российской Федера-

ции с 2006 г. должно осуществляться повсеместное создание муниципальных образований, где для этого существуют условия.

В науке высказываются различные взгляды на суть местного самоуправления. Традиционными оппонентами являются сторонники двух крупных теорий — общественной и государственной. Первая больше исходит из должного, вторая лучше учитывает будущее.

Общественная теория местного самоуправления возникла в связи с борьбой против королевского абсолютизма и засилием чиновников. Сначала в городах, а затем в сельских поселениях и других административно-территориальных единицах население отстаивало право создавать свои выборные органы, которые управляли местными делами. Первоначально это оформлялось хартиями, даруемыми монархами городам. Затем другие территориальные коллективы стали принимать свои уставы, став муниципальными образованиями наряду с городами. Муниципальные образования имеют свой бюджет, свою собственность, содержат за свой счет подчиненных им служащих (муниципальная служба). Что же касается вопросов государственного значения, то общественная теория исходила из того, что их решают назначенные государственные служащие, не подчиненные местному самоуправлению. Такие служащие, согласно этой теории, не должны назначаться в единицы, признанные общинами (ими первоначально признавались только городские поселения). В настоящее время, однако, некоторые прежде небольшие города разрослись в мегаполисы (например, Нью-Йорк в США), но теоретически они остаются общинами. Должностные лица общей компетенции сюда не назначаются, но в городах обычно создаются делегатуры министерств (отделы, управления и др.), о которых говорилось выше. Они выполняют общегосударственные полномочия по вопросам своего ведения.

На уровне городских и сельских поселений (кроме городов Москвы и Санкт-Петербурга, которые являются субъектами Федерации), на уровне районов местное самоуправление действует и в России. Поскольку его органы не входят в систему органов государственной власти, сторонники общественной теории в России отстаивают общественную природу местного самоуправления. Согласно общественной теории должностные лица местного самоуправления — «агенты» общества, их деятельность является негосударственной по своему характеру.

Государственная теория местного самоуправления исходит из того, что местное самоуправление в конечном счете — часть целостного управления обществом. Основы местного самоуправления (принципы организации, полномочия и др.) определяются законом государства. Поэтому сторонники этой теории считают, что местное

самоуправление — продолжение государственной власти, а органы и должностные лица местного самоуправления — «агенты» государственной власти на местах. Обе теории имеют свои достоинства и недостатки. Первая отстаивает демократические начала местного самоуправления, вторая отражает фактическую зависимость органов местного самоуправления от государства, контроль за деятельностью местного самоуправления (правда, только с точки зрения соблюдения законности), в том числе со стороны назначенных на места государственных чиновников общей компетенции (префектов и др.), имеющих в ряде стран (не во всех). Она учитывает также создание на местах управлений и отделов министерств (не во всех территориальных единицах). Юридически управленческие органы местного самоуправления (исполнительные органы, их отделы), должностные лица не подчинены управлениям и отделам министерств на местах, но с ними согласовываются некоторые мероприятия (организация муниципальной полиции, противопожарная охрана и др.).

Чиновники министерских делегатур могут проверять соответствующие отделы местного самоуправления по определенным вопросам (финансы и др.) и составлять акты проверки. Они могут также давать советы отраслевым органам местного самоуправления.

Таким образом, управление на местах сочетает и общественные, и государственные элементы, последние имеются и в самом местном самоуправлении. Видимо, нужна разработка общественно-государственной теории, но прежде всего — разработка концепции особой публичной власти в местном территориальном публичном коллективе.

## § 2. Правовые основы и гарантии местного самоуправления

**Правовые основы.** Структура и деятельность местного самоуправления регулируются в России многими правовыми актами. К их числу относятся *международные договоры*, касающиеся вопросов местного самоуправления. Россия ратифицировала многие такие договоры, присоединившись к ним. Важнейшим из них для местного самоуправления является Европейская хартия местного самоуправления 1985 г. В ней содержится ряд положений, воспринятых российским законодательством: признание местного самоуправления одной из важнейших основ демократического общества; запрет на ограничение компетенции органов местного самоуправления не иначе как на основе закона; изменение территориальных границ местного самоуправления только на основе консультации с населением или путем референдума; право на судебную защиту местного самоуправления; право органов местно-

го самоуправления объединяться с другими органами местного самоуправления и вступать в Международную ассоциацию органов местного самоуправления и др.

Правовую основу местного самоуправления в России составляют также положения, содержащиеся в *Конституции РФ* (ст. 12, гл. 8 и др.), *основных законах* (конституциях, уставах) субъектов РФ, *рамочных федеральных законах* (об общих принципах организации местного самоуправления, 2003 г.), *федеральных законах*, издаваемых в развитие рамочных законов и регулирующих основы отдельных сторон местного управления на федеральном уровне (например, об основах муниципальной службы, 1998 г., и др.), *указах Президента РФ* (например, об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления, 1999 г.), *постановлениях Правительства РФ* (например, о федеральном реестре муниципальных образований, 1998 г.), *постановлениях Конституционного Суда РФ* (Суд указывал, например, что субъекты РФ не вправе подменять местные органы самоуправления путем создания местных органов государственной власти субъекта РФ), *законах субъектов РФ* о местном самоуправлении (такие законы или законы с подобным названием приняты во всех субъектах РФ), *уставах муниципальных образований* и др.

В состав правовой основы местного самоуправления могут входить положения федеральных правовых актов и актов субъектов РФ, которые в целом относятся к другим областям регулирования, но включают те или иные нормы, затрагивающие вопросы местного самоуправления (например, законы об образовании, о библиотечном деле, о порядке приватизации государственного и муниципального имущества, о недрах и др.).

Особое место среди источников муниципального права занимают *уставы муниципальных образований* и Европейская хартия местного самоуправления 1985 г. Хартия является учредительным документом муниципального образования, имеющим для данного образования всеобъемлющий характер. Она составляет основу муниципального нормотворчества и характеризуется особым (усложненным) порядком принятия и изменения.

Устав является основным актом, регулирующим вопросы местного управления в рамках отдельно взятого муниципального образования. Он принимается представительным органом муниципального образования, а в поселениях с численностью избирателей менее 100 человек — на сходе граждан. Проект устава, поправки к нему должны быть заблаговременно опубликованы (за 30 дней), организуется их обсуждение гражданами. Устав подлежит государственной регистрации.

Раньше использовались специфические формы регистрации. В Омской области регистрацию осуществляло законодательное собрание области, в Приморском крае — управление юстиции края, в Самарской области — представительные органы городов и районов, в состав которых входят муниципальные образования.

Основаниями для отказа в регистрации служат его противоречия Конституции и законам РФ, конституциям (уставам) и законам субъекта РФ. Отказ зарегистрировать устав или поправки к нему может быть обжалован в суде.

В уставе муниципального образования должны быть указаны: наименование муниципального образования; перечень вопросов местного значения; формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения; структура и порядок формирования органов местного самоуправления, порядок замещения должности основными должностными лицами; их наименования, полномочия, обязанности; виды, порядок принятия, вступления в силу, опубликования муниципальных правовых актов; срок полномочий органов и должностных лиц, порядок прекращения их полномочий и ответственности, вопросы местного бюджета, включая контроль за его исполнением. Кроме обязательных, в уставе обычно содержатся положения о способах выражения недоверия органам и должностным лицам, о муниципальной службе, порядке распоряжения собственностью, об особенностях организации местного самоуправления в районах с компактным проживанием этнических групп и др.

Кроме уставов, правовую основу конкретного муниципального образования составляют нормативные правовые акты, принимаемые органами и должностными лицами местного самоуправления. К их числу могут относиться *регламенты* работы местных представительных органов, *решения* представительных органов местного самоуправления (например, об установлении местных налогов и сборов), принимаемые ими *положения* (например, о территориальном общественном самоуправлении внутри муниципальных образований).

**Гарантии местного самоуправления.** Различают юридические, политические и экономические гарантии местного самоуправления. *Юридические* гарантии установлены Конституцией РФ, конституциями (уставами) субъектов РФ, Федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления и другими законодательными актами. Согласно Конституции РФ местному самоуправлению гарантируется право на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти. Запрещается ограничи-

вать права местного самоуправления, установленные Конституцией РФ (ст. 133). Детально эти положения развиты в Законе об общих принципах организации местного самоуправления.

*Политические* гарантии обеспечиваются прежде всего единством власти народа. Хотя у жителей муниципальных образований есть свои местные частные интересы, принципиальные интересы всего многонационального народа РФ едины, власть народа осуществляется и в масштабах Федерации, и в субъектах РФ, и в муниципальных образованиях. Чем прочнее будет положение муниципальных образований, тем успешнее будет развиваться страна.

*Экономические* гарантии обусловлены существованием у муниципальных образований своей собственности, своего бюджета, своих предприятий и учреждений, отчислениями им от федеральных налогов и налогов субъектов РФ, предоставлением субвенций со стороны Федерации и субъектов РФ и др.

## Глава 15

### МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

#### § 1. Классификации местных территориальных единиц и понятие муниципального образования

**Классификации местных территориальных образований.** Местное самоуправление существует в муниципальных образованиях. Поэтому необходимо уяснить, что такое муниципальное образование вообще и каковы муниципальные образования в России.

Прежде всего следует четко разграничить природу административно-территориальной единицы (губернии, округа, района и т.д.) и муниципального образования. Как указывается выше, муниципальное образование может быть создано в пределах административно-территориальной единицы, но не всякая такая единица может стать муниципальным образованием. Для этого необходимо, чтобы изменилась природа и организация власти (вместо назначенных «сверху» начальников, представляющих государственную власть, должны быть созданы выборные органы территориального публичного коллектива<sup>1</sup>, должны появиться своя муниципальная собственность, территориальный коллектив (муниципальное образование должно стать юридическим лицом и т.д.).

В зарубежных странах муниципальными образованиями (муниципалитетами) иногда называются только низовые звенья таких образований в административно-территориальных единицах, либо все единицы, где имеются выборные органы местного самоуправления. В этом случае все, и низовые, и более высокие ступени объединяются под названием территориальных коллективов (более точное название: «территориальный публичный коллектив»).

За рубежом принято различать общинные и региональные муниципальные образования и соответственно общинное и региональное местное самоуправление. Первое осуществляется в единицах, кото-

<sup>1</sup> При создании органов местного самоуправления в России, как и в зарубежных странах, допускаются варианты (например, представительный орган муниципального района может быть сформирован прямыми выборами, косвенными выборами и др.). Неразличимым может быть порядок избрания мэра, вместо представительного органа в мелких муниципальных образованиях может действовать сход жителей и т.д.

рые сложились естественно-историческим путем, как объединения людей для совместной жизни (села, города), второе — на территориях, границы которых установлены «сверху», актами государственной власти при «районировании» территории (области, округа, районы и др.). Считается, что в общинных единицах всегда должно быть местное самоуправление (избранные советы и мэры общин. Последние утверждаются затем правительством в качестве государственных служащих, выполняя при необходимости полномочия государственных должностных лиц). В региональных звеньях могут быть либо только назначенные государственные чиновники общей компетенции (префекты, губернаторы и др.), либо такие чиновники и избранные населением советы, либо, наконец, только избранные советы (в последнем случае государственные полномочия выполняют «делегатуры» министерств на местах их управления и отделы). Если в региональной единице управление осуществляет назначенный чиновник общей компетенции (губернатор, начальник округа, района) и нет органов, избираемых населением такой единицы для управления ею, то считается, что она не является муниципальным образованием, в ней местного самоуправления нет. Совет Европы рекомендует в таких единицах (а они есть в Западной Европе) создавать при губернаторах и других начальниках административно-территориальных единиц хотя бы совещательные выборные органы.

С территориальным делением связана организация муниципального управления и государственного управления на местах. Естественные территориальные единицы — это поселения, города, где люди исторически осели для совместной жизни (обычно возле источников воды, на территориях, отделенных от вражеских набегов труднопроходимой местностью). Они выбирали для управления общественными делами вождей, старейшин, советы, собирали сходы. Впоследствии такие единицы получили обобщенное название общин, *общинного звена* территориального деления. В общинах всегда имеются выборные органы местного самоуправления и нет назначенных государством чиновников общей компетенции.

Искусственные административно-территориальные единицы создаются «сверху», актами государства (субъектов федерации в федеративных государствах) Так возникали воеводства, губернии, районы и т.д. Они получили название *регионального звена*. В такие звенья государство для управления *назначало* своих представителей (воеводы, губернаторы и др.). В настоящее время в региональном звене, в отличие от общинного, не обязательно должны создаваться выборные органы самоуправления.

Проблема различения единиц общинного и регионального звена имеет принципиальное значение. Совет Европы, куда входит и Россия, в 1985 г. принял Европейскую хартию о местном самоуправлении. В ней речь идет, по существу, об общинном звене. В 1997 г. Советом Европы подготовлен проект Европейской хартии о региональном самоуправлении, где в отличие от Хартии 1985 г. зафиксированы несколько иные требования к региональному самоуправлению (в том числе создание при назначенном управляющем коллегиальных представительных органов хотя бы с совещательными полномочиями). Под региональным самоуправлением имеются в виду единицы выше общин (области, губернии, округа, районы и др.), но не автономные образования и не субъекты федерации.

Муниципальные образования и местное самоуправление в них организуются с учетом интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Все муниципальные образования (и общинные, и региональные единицы, если последние признаны муниципальными образованиями) автономны: органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и не подчинены иерархически друг другу (в отличие, например, от системы советов в странах тоталитарного социализма).

В некоторых зарубежных странах есть министры по делам местного самоуправления, в России — министр регионального развития. Они не имеют административных полномочий по вопросам местного значения (эти вопросы находятся в ведении местного самоуправления), не дают прямых указаний муниципальным органам, но могут координировать их деятельность (в том числе с органами государства), следят за соблюдением ими законодательства, могут обращаться в суд при грубых нарушениях или к органу государства (президенту, правительству и др.), имеющему право принимать меры вплоть до роспуска органа местного самоуправления, отрешения его главы (мэра) от должности.

Вместе с тем автономия местного самоуправления имеет и не может не иметь относительный характер. Во-первых, местное самоуправление существует и действует в системе общих связей и отношений по управлению обществом в рамках данных государственных границ. Как часть целого, оно в соответствии с принципами теории систем и синергетики не может не подчиняться общесистемным качествам. Во-вторых, юридические принципы организации и деятельности местного самоуправления устанавливаются государственной властью, принятыми ее органами законами. В-третьих, материальные основы местного самоуправления во многом (часто — в определяющей степени) зависят от государства. Основную часть необходимых

органам местного самоуправления финансовых средств они получают от государства и в Германии, и в Японии, и в России. В-четвертых, избранные главы местного самоуправления (мэры, **бургомистры** и др.) в зарубежных странах обычно утверждаются в качестве представителей государственной власти на местах. В этом качестве они выполняют некоторые общегосударственные функции (например, нотариальное удостоверение по определенным вопросам) и **несут** ответственность за это перед органами государства. В России этот вопрос решен иначе: местным органам могут быть переданы с их согласия некоторые функции государственных органов, и за их выполнение **они** тоже несут ответственность перед государством. Наконец, если не юридическая, то фактическая иерархия существует и между звеньями (и, следовательно, органами) местного самоуправления, когда одни из них территориально входят в другие (в России муниципальными образованиями могут являться и районы, и расположенные **на** их территории небольшие города или поселки).

## **§ 2. Муниципальные образования и объединения муниципальных образований в России**

**Муниципальные образования.** К числу признаков муниципального образования в России относятся: 1) населенная территория в местных границах; 2) осуществление местного самоуправления выборными органами и в других формах; 3) своя собственность; 4) **автономность** и самостоятельное решение вопросов местного значения; 5) юридическое лицо и соответственно свой устав. Муниципальное образование в России — это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ<sup>1</sup> либо внутригородская территория города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), где создается местное самоуправление<sup>2</sup>. Городским поселением считается город или поселок с прилегающей территорией, причем в его составе могут быть сельские пункты, не являющиеся **муниципальными** образованиями. Сельское поселение — один или несколько населенных пунктов (сел, станиц, деревень). Муниципальный район (например, Петушинский район Владимирской области, Яровский район Алтайского края) объединяет несколько смежных поселений или поселений и пространств между ними (межселенных территорий, которые находятся вне **границ**

<sup>1</sup> Городской округ имеет полномочия и муниципального района, и городского поселения.

<sup>2</sup> В Москве такие внутригородские территории **называются** районами (район Вешняки, район Новогиреево и т.д.).

поселения). Городской округ — это поселение, которое не входит в состав муниципального района. в городском округе могут создаваться свои муниципальные органы. В сельских поселениях, включающих два и более населенных пункта, в муниципальных районах выделяются административные центры — поселения, где расположены органы местного самоуправления.

При установлении границ муниципального образования (они определяются законами субъектов РФ) должны учитываться требования Федерального закона 2003 г.: территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли независимо от их формы собственности и целевого назначения, включая прилегающие земли общего пользования; размеры территории поселения устанавливаются с учетом численности его населения; в границах городского поселения могут находиться один город или поселок с прилегающими сельскими пунктами, не являющимися муниципальными образованиями; в границах сельского поселения могут находиться один населенный пункт с численностью населения, как правило, более 1 тыс. человек (в местностях с высокой плотностью населения — более 3 тыс. человек) или несколько поселений с численностью населения менее 3 тыс. человек каждый. Если в сельском населенном пункте менее 1 тыс. человек жителей, он, как правило, не должен составлять муниципального образования, а должен входить в состав другого, городского или сельского поселения. Определенные исключения из этих нормативов могут быть сделаны законом субъекта РФ в местах с высокой и низкой плотностью населения и в труднодоступных районах.

Границы муниципального поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до административного центра поселения и обратно в течение одного рабочего дня для всех его жителей, а границы муниципального района — с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно для всех жителей поселений, входящих в район. Существуют и иные требования, например, городские поселения и городские округа должны создаваться при наличии социальной, транспортной и иной инфраструктуры с учетом возможности временно передавать им полномочия государственных органов и др. (всего 16 пунктов).

*Изменение границ* муниципального образования осуществляется законом субъекта РФ по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта РФ или Федерации. Инициатива населения реализуется в порядке, установленном для выдвижения инициативы по проведению местного референдума. Изменения границ поселений, границ других муниципальных образований, их преобразование (объединение, разделение) осуществ-

ляются с согласия населения отдельных населенных пунктов, выраженного либо путем голосования граждан, либо на их сходах (в определенных случаях)<sup>1</sup>, либо представительными органами муниципальных образований (если это не влечет изменения территорий входящих в состав муниципального образования населенных пунктов). Если инициатива исходит от граждан, то требуется, в частности, собрать 5% подписей избирателей, если же от органов местного самоуправления, субъекта РФ, Федерации, — необходимо решение этих органов. Уменьшение населения сельских населенных пунктов менее чем на 50% установленного минимума (т.е. 1000 человек) не является основанием для постановки вопроса об изменении его границ.

В закрытых административно-территориальных образованиях (например, местах по производству расщепляющихся ядерных веществ), в наукоградах, на приграничных территориях организация местного самоуправления может иметь свои особенности. В переходный период, до полного вступления в силу Закона 2003 г. и в соответствии с ним принятия последующих финансовых законов в местном самоуправлении (а некоторые из таких законов предусматривается принять в 2007 г.) будет сохраняться сочетание нового и старого.

*Преобразование* муниципальных образований также осуществляется законами субъекта РФ по той же схеме, что и изменение границ. Для разделения поселения на два и более других требуется голосование граждан либо принятие решения сходом, для объединения поселений — решение представительных органов каждого из поселений. Изменение статуса городского поселения требует согласия его населения и населения муниципального района, в который входит поселение. Это согласие (несогласие) выражается путем голосования населения.

Муниципальные образования являются юридическими лицами. В соответствии с федеральным законом и геральдическими правилами они вправе устанавливать официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные или иные обычаи и традиции.

Объединения муниципальных образований. Для координации деятельности муниципальных образований и решения других вопросов в каждом субъекте РФ создается совет муниципальных образований субъекта РФ. На его съезде или собрании принимается устав совета, определяются размеры членских взносов муниципальных обра-

<sup>1</sup> Для решения вопросов местного значения сходы граждан созываются, если в поселении проживает не более 100 избирателей.

зований для деятельности совета и его управленческих органов (часть из них он избирает, должностные лица других работают по контракту). Совет не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, ограничивать их полномочия.

Советы муниципальных образований могут образовывать общероссийское объединение, которое считается созданным, если в его состав войдут  $\frac{2}{3}$  советов субъектов РФ. Оно представляет кандидатов от Российской Федерации в Палату конгресса местных и региональных властей Европы. Единое российское объединение муниципальных образований не вправе вмешиваться в деятельность советов муниципальных образований субъектов РФ и муниципальных образований.

Представительные органы муниципальных образований могут создавать также межмуниципальные хозяйственные общества и межмуниципальные некоммерческие организации.

Муниципальные образования могут создавать объединения в форме ассоциаций или союзов в целях наиболее эффективного осуществления муниципальной деятельности для решения вопросов местного значения, для координации действий по решению общих задач. Полномочия органов местного самоуправления таким союзам передаваться не могут, непосредственно местным самоуправлением ассоциации и союзы не занимаются, они не обладают публичной властью от имени местного территориального коллектива населения. Ассоциации и союзы имеют статус некоммерческих организаций, т.е. это своего рода общественные объединения. Они подлежат регистрации (как и другие некоммерческие объединения) органами Министерства финансов либо Министерства юстиции (в зависимости от того, создается ассоциация в пределах одного субъекта РФ или выходит за эти пределы).

В России существует несколько видов объединений муниципальных образований: *общероссийские* (Союз российских городов, объединяющий крупные города, Союз малых городов и др.); участниками которых являются муниципальные образования различных субъектов РФ, в том числе не граничащих друг с другом; *региональные* — объединения муниципальных образований некоторых географических районов страны, представляющих определенное географическое и хозяйственное единство (ассоциация городов Юга России, ассоциация городов Крайнего Севера и Заполярья); *субъекта РФ* (например, ассоциация местного самоуправления в Республике Карелия).

## Глава 16

# ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ЕЕ СУБЪЕКТОВ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**Полномочия федеральных органов.** В силу того, что правовое регулирование местного самоуправления осуществляется **федеральными** нормативными правовыми актами, нормативными **правовыми** актами субъектов РФ, самих муниципальных образований (прежде всего их уставам!), необходимо определить полномочия органов и должностных лиц на каждом из этих уровней. Исходные положения для этого содержатся в ст. 12 и гл. 8 Конституции РФ, общие принципы — в Федеральном законе 2003 г., более детально эти вопросы регулируются конституциями и уставами субъектов РФ, их законодательством. В каждом муниципальном образовании регулирование осуществляется в соответствии с положениями федерального законодательства и законодательства субъектов РФ, правовыми актами самих муниципальных образований.

К полномочиям **федеральных** органов государственной власти в области местного самоуправления относятся:

- определение общих принципов местного самоуправления. Эти принципы установлены Конституцией РФ (особенно ст. 12 и гл. 8), а также Законом 2003 г. об общих принципах местного самоуправления;
- правовое регулирование по предметам исключительного ведения Федерации и в пределах полномочий Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов; это правовое регулирование включает установление и регулирование прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц в сфере местного самоуправления, а также установление прав, обязанностей и ответственности органов субъектов РФ, их должностных лиц в этой сфере;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного са-

моуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами в порядке, который установлен законом 2003 г. об общих принципах местного самоуправления.

**Полномочия органов субъектов РФ в области местного самоуправления.** К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления относятся:

- регулирование вопросов организации местного самоуправления в соответствующем субъекте РФ;
- установление определенных прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц субъекта РФ в сфере местного самоуправления (включая предметы совместного ведения РФ и ее субъектов, если вопросы, входящие в предметы совместного ведения, не урегулированы Федерацией);
- осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органов субъекта РФ и его должностных лиц по отношению к муниципальным образованиям и органам местного самоуправления.

Все эти вопросы должны решаться субъектами РФ в порядке, установленном Конституцией РФ и федеральными законами.

**Полномочия органов муниципальных образований.** Органы муниципальных образований, сами граждане, используя институты непосредственной демократии на муниципальном уровне, решают вопросы местного значения. Они в целом совпадают в разных муниципальных образованиях, но поскольку муниципальные образования организуются в различных формах (о них говорилось выше), неодинаковы по территории, населению, экономическим данным, другим факторам, полномочия разных видов муниципальных образований могут различаться. Эти различия несущественны, поскольку органы всех муниципальных образований занимаются делами местного значения.

К числу вопросов местного значения муниципального поселения относятся: принятие и исполнение местного бюджета; установление, сбор и отмена местных налогов; владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом, организация (в границах поселения) электро-, газо-, тепло-, водоснабжения, обеспечение населения топливом; содержание и строительство автомобильных дорог, мостов и других инженерных сооружений в границах поселения (кроме дорог и иных объектов федерального и регионального значения); муниципальное жилье; транспортное обслуживание населения в границах поселения; обеспечение противопожарных мер; организация пунктов

общественного литания; благоустройство и озеленение; сбор и вывоз мусора; организация освещения улиц и многое другое, включая организацию ритуальных услуг и мест захоронения (всего 22 пункта). Вопросы местного значения муниципального района дополнительно включают организацию мероприятий по охране окружающей среды; организацию общедоступного и бесплатного основного общего, среднего (полного) общего образования; организацию скорой медицинской помощи; вопросы опеки и попечительства и др. Вопросы местного значения городского муниципального округа включают дополнительно организацию переработки бытового мусора; обеспечение населения услугами связи; охрану городских лесов и т.д.

Для решения вопросов местного значения органы местного самоуправления располагают соответствующими полномочиями. Они принимают свой устав, который обязателен на территории муниципального образования (если он соответствует закону), издают в пределах своей компетенции муниципальные правовые акты, которые должны исполняться всеми, находящимися на территории муниципального образования. Органы муниципальных образований устанавливают тарифы на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями (если тарифы на такие услуги не предусмотрены федеральными законами); принимают и выполняют планы комплексного социально-экономического развития муниципального образования; создают свои печатные средства; осуществляют международные связи в соответствии с федеральными законами и др. Они могут привлекать к выполнению социально значимых работ трудоспособных жителей муниципального образования (не более трех раз в год и каждый раз не более четырех часов).

Органы местного самоуправления могут быть наделены отдельными полномочиями государственных органов. Такими полномочиями могут наделяться не все органы муниципальных образований, а только муниципальных районов и городских округов. Это так называемые переданные полномочия. Наделение органов местного самоуправления полномочиями государственных органов осуществляется законами и иными правовыми актами, как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта РФ. Законы о передаче отдельных государственных полномочий должны содержать обязательные реквизиты, в частности перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления и государственных органов, перечень подлежащих передаче при этом материальных средств, порядок отчетности об осуществлении переданных полномочий. Наряду с передачей полномочий передаются материальные и финансовые средства. Это осуществляется путем заключения договоров между органами государственной

власти субъекта РФ и органами муниципальных образований. Финансовые и материальные средства передаются безвозмездно. Если переданные полномочия не обеспечены материальными и финансовыми средствами (как это установлено договором), органы местного самоуправления не несут ответственности за осуществление этих полномочий. В порядке контроля обычно орган местного самоуправления представляет ежегодный отчет органу субъекта РФ об использовании переданных средств. Контроль предполагает также право контролирующих органов давать указания по вопросам переданных полномочий, оценивать решения органов муниципального образования по этим вопросам с точки зрения как законности, так и целесообразности, наконец, право приостанавливать или отменять отдельные решения органов местного самоуправления по кругу переданных полномочий. Осуществляя контроль, государственные органы вправе давать органам местного самоуправления письменные предписания для устранения нарушений при осуществлении переданных прав. Согласия органа местного самоуправления на принятие передаваемых прав не требуется, но он вправе обратиться в суд с заявлением о признании передачи определенных прав не соответствующей закону. Решение суда является основанием для отказа от исполнения переданных прав.

В некоторых субъектах РФ (Ленинградская область, Ставропольский край и др.) приняты законы, регулирующие порядок передачи указанных полномочий, и законы о порядке передачи материальных средств при передаче полномочий. В соответствии с таким порядком издаются законы, передающие конкретные полномочия. Обычно на муниципальный уровень передаются вопросы архивного дела, физкультуры и спорта, социальной защиты населения, организация работы по медицинской, профессиональной и социально-бытовой реабилитации инвалидов, ведение учета таких граждан и сбор документов для обеспечения их транспортными средствами по медицинским показаниям (автомобилями, мотоциклами, инвалидными креслами-колясками и др.); организация работы по попечительству в отношении лиц, нуждающихся в уходе по состоянию здоровья, и др.

Правовое регулирование осуществления полномочий местного самоуправления базируется на том, что: 1) перечень вопросов местного значения может быть изменен лишь путем внесения соответствующих поправок в Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления 2003 г.; 2) финансовые обязательства в связи с решением вопросов местного самоуправления выполняются за счет средств местного бюджета, а при необходимости за счет субвенций из бюджета РФ, бюджетов субъектов РФ и внебюд-

жетных фондов субъекта РФ; 3) если органам местного самоуправления передаются отдельные государственные полномочия РФ или субъекта РФ, то их финансовое обеспечение осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ, но органы местного самоуправления, если это предусматривают их уставы, могут использовать для этого и собственные средства.

При регулировании полномочий органов муниципальных образований используется *принцип субсидиарности*. В применении к разграничению предметов ведения государства (Российской Федерации) и государственных образований (субъектов РФ), с одной стороны, и муниципальных образований с другой, он означает, что вопросы, которые можно решать на низшем уровне, не следует передавать на верхний уровень; муниципальным органам передаются задачи, с которыми не могут справиться объединения граждан путем использования самоорганизации, других форм непосредственной демократии. Этот принцип предполагает также взаимное содействие в выполнении полномочий различными органами на местах, принятие на себя тем или иным органом задач содействия, если этому не противоречит конституция и законодательство и не возражает тот орган публичной власти (государственный, муниципальный), которому содействие оказывается.

При регулировании полномочий применяется также принцип *пропорциональности*. Он означает, в частности, что задачи, возлагаемые на органы местного самоуправления, должны соответствовать характеру муниципальной публичной власти, ресурсам, которые имеются в распоряжении местного самоуправления; полномочия по управлению делами на местах следует пропорционально их возможностям разделить между органами государства, субъектов РФ, государством и муниципальными образованиями, между различными звеньями муниципальных образований и т.д. Существуют и иные толкования принципов субсидиарности и пропорциональности. Они имеют свои особенности, например, в конституционном и международном праве.

## Глава 17

# ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**Понятие экономических основ и их составляющие.** Несмотря на длительный период существования в России законодательства о местном самоуправлении, на деле оно создано лишь на немногих территориях, лишь немногие из них действительно стали муниципальными образованиями. Одна из главных причин этого — отсутствие необходимой финансовой базы, своей собственности, других средств. Доля доходов муниципальных образований в консолидированном бюджете РФ составляет около 12%. Закон об общих принципах местного самоуправления 2003 г. предусматривает укрупнение муниципальных образований и укрепление их экономических основ. Он вступает в силу в 2006 г. (некоторые положения, относящиеся к финансам, — в 2007 г.), до этого должны быть проведены необходимые подготовительные работы, изменено налоговое и иное законодательство.

Чтобы осуществлять свои полномочия, органы местного самоуправления должны иметь материальные и финансовые средства. Финансово-экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная собственность (например хлебопекарная), местные финансы (муниципальный бюджет), иная собственность, имущество, служащее для удовлетворения местных потребностей (например природные ресурсы, находящиеся в федеральной государственной собственности или государственной собственности субъектов, но используемые для удовлетворения потребностей муниципального образования), имущественные права муниципальных образований, имущество, находящееся в государственной собственности, но переданное в управление органам местного самоуправления (например служебные здания, транспорт).

Главной составной частью финансово-экономической основы муниципального самоуправления является *муниципальная собственность*. Это публичная собственность населения территориально-коллектива каждого отдельного муниципального образования. От имени населения управляют и распоряжаются этой собственностью (в том числе продают ее) те органы муниципального образова-

ния, которые имеют соответствующие полномочия (обычно — представительный орган или глава администрации).

До 1991 г. муниципальной собственности в России не было. Ее формирование началось после принятия Закона РСФСР 1991 г. о местном самоуправлении и постановления о разграничении собственности: федеральной, субъектов РФ и муниципальной. Из государственной собственности Федерации (из ведения министерств) в муниципальную собственность были переданы по особому списку определенные категории объектов, заложившие ее основу (жилой и нежилой фонд, ремонтно-строительные предприятия, обслуживающие жилой и нежилой фонд, объекты городского пассажирского транспорта, благоустройства и др.). Из государственной собственности субъектов РФ в муниципальную собственность также были переданы многие другие объекты (предприятия розничной торговли, питания, многие учреждения здравоохранения, образования и т.д.). Позже передавались и некоторые другие объекты.

В настоящее время муниципальная собственность формируется главным образом путем: передачи отдельных объектов федеральной собственности и собственности субъектов РФ в муниципальную; приобретения имущества на основе гражданско-правовых сделок (покупка, обмен, дарение); взимания налогов и иных обязательных платежей в местные бюджеты (образуемые таким образом средства становятся муниципальной собственностью); получения продукции и других доходов от муниципальных предприятий, учреждений в сфере услуг и т.д.

В собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное, во-первых, для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления законами Федерации и ее субъектов; во-вторых, для обеспечения служебной деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников предприятий и учреждений (оно предоставляется в соответствии с нормативами, установленными законами Федерации и ее субъектов); в-третьих, имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения. Последняя категория включает земельные участки, имущество, предназначенное для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения; автомобильные дороги общего пользования, мосты и другие транспортные сооружения, за исключением дорог, мостов, иных сооружений, объектов их обслуживания федерального и регионального значения; жилищный фонд социального использования для обеспечения малоимущих граждан (на условиях договора социального найма); пассажирский транспорт и другое имущество,

предназначенное для транспортного обслуживания граждан; имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; библиотеки; имущество, предназначенное для развития физкультуры, спорта, досуга и др.; для благоустройства, для ритуальных услуг; имущество, предназначенное для сбора и вывоза бытовых отходов и мусора и др.

В собственности муниципальных районов могут быть и некоторые дополнительные объекты, например, транспорт, предназначенный для обслуживания населения между поселениями муниципального района. В собственности городских округов могут находиться все виды имущества, которые вправе иметь муниципальные поселения и муниципальные районы. Муниципальные органы вправе передавать муниципальную собственность во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти. Доходы от использования имущества поступают в местный бюджет.

Порядок приобретения и отчуждения муниципальной собственности определяют муниципальные органы (в соответствии с законодательством субъектов РФ). Они ведут реестр (учет) муниципальной собственности, вправе создавать, реорганизовывать и ликвидировать муниципальные предприятия и учреждения, передавать имущество некоммерческим объединениям в собственность или в управление (например, в аренду), осуществлять приватизацию муниципальной собственности (в том числе продажу на аукционах имущества и акций муниципальных предприятий). Муниципальные органы контролируют эффективность использования и сохранность муниципальной собственности,

В состав муниципальной собственности могут входить государственные и муниципальные ценные бумаги (акции, облигации, жилищные сертификаты и др.). Операции с ценными бумагами органы муниципального самоуправления производят только через уполномоченные банки или через муниципальную кредитную организацию. Доходы от этого зачисляются в местный бюджет.

Кроме того, в состав муниципального имущества входит имущество, находящееся в государственной собственности (Федерации и ее субъектов) и безвозмездно *переданное в управление* органам муниципального образования (например, служебные здания). Это имеет место, когда муниципальным органам передаются некоторые государственные полномочия (прежде всего государственные полномочия субъекта РФ). В таком случае территориальный коллектив не становится собственником, его органы лишь управляют государственной собственностью.

Передача имущества возможна лишь после принятия субъектом РФ соответствующего закона о передаче полномочий. Затем органы муниципального образования готовят перечень объектов, необходимых им для выполнения переданных полномочий, согласовывают этот список с органом управления имуществом субъекта РФ. Последний согласовывает этот перечень с органами муниципального образования и направляет в администрацию субъекта РФ для издания правового акта о перечне объектов, передаваемых в безвозмездное пользование органам муниципального образования. После издания такого акта орган по управлению имуществом субъекта РФ заключает с органом муниципального образования договор о безвозмездной передаче на условиях пользования объектов по согласованному списку. За органом по управлению имуществом субъекта РФ сохраняется право контроля за тем, как это имущество используется органом муниципального образования.

Другая разновидность муниципального имущества — собственность Федерации или субъекта РФ, которая служит *удовлетворению потребностей населения муниципального образования* (при передаче имущества для выполнения некоторых функций государственных органов преследуются иные цели). Пользование таким имуществом может быть и почти всегда бывает возмездным, но при физическом использовании доли собственности эта доля становится собственностью муниципального образования. Чаще всего это имеет место при использовании недр, лесов, растительного, животного мира и т.д. Например, если на участке земли, принадлежащей субъекту РФ, расположен песчаный карьер, то песок является собственностью субъекта РФ, но муниципальное образование за плату вывозит его, для того чтобы посыпать тротуары во время гололеда. Муниципальные органы пользуются этой долей песка как собственностью.

В состав финансовой основы местного самоуправления входят денежные средства, другие платежные средства, ценные бумаги и т.д., находящиеся в распоряжении органов муниципального образования.

Муниципальный бюджет и целевые внебюджетные фонды. Каждое муниципальное образование ежегодно принимает свой местный (муниципальный) бюджет. И бюджет, и отчет о его исполнении подлежат официальному опубликованию. Отчеты об исполнении местных бюджетов представляются также в органы государственной власти Федерации и (или) ее субъектов. Бюджет состоит из доходной и расходной частей. Доходы местных бюджетов формируются за счет собственных доходов (доходы от местных налогов и сборов, отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов, от муници-

пальных предприятий и другого имущества, безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, средства от самообложения граждан, штрафы, добровольные пожертвования и др.). Размеры отчислений от региональных и федеральных налогов и сборов установлены законами. Средства самообложения граждан — это разовые платежи для решения конкретных вопросов местного значения. Размер данных платежей должен быть одинаков для всех жителей; он может быть уменьшен не более чем для 30% жителей муниципального образования.

Местный бюджет может иметь доходы в связи с инвестиционными программами. Наиболее весомую часть доходов составляют *налоговые доходы* (в том числе отчисления от налогов субъектов РФ), а среди налоговых доходов — местные налоги и сборы. Они не могут быть установлены произвольно, а определяются НК РФ, который предусматривает следующие местные налоги и сборы: земельный налог; налог на имущество физических лиц; налог на рекламу; налог на наследование и дарение; местные лицензионные сборы (плата за выдачу лицензий); сбор с владельцев собак; платежи за парковку автомашин, за пользование спортивными сооружениями, коммунальным транспортом и др.

Кроме того, в бюджет муниципального образования идут собственные *неналоговые* доходы: доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, от сдачи имущества в аренду, от платных услуг, которые оказывают органы муниципального образования (например, за выдачу определенных документов — государственная пошлина). Определенную часть неналоговых поступлений в местный бюджет составляют штрафы, налагаемые в соответствии с КоАП РФ (за загрязнение окружающей среды, нарушение правил торговли и уличного движения и др.).

Во всех странах доходы органов местного самоуправления недостаточны для покрытия их расходов (в США они составляют около 65% всех расходов, в Канаде — 50%, в Японии — 40% и т.д.). В России местные источники покрывают не более 20–25% расходов, а во многих сельских районах, как свидетельствуют публикации в прессе, значительно меньше<sup>1</sup>. Кроме того, в России муниципальные бюджеты несут значительную долю расходов по обслуживанию жилищно-коммунального хозяйства. Поэтому, как и в других странах, значительная часть расходов в России (основная) покрыв-

<sup>1</sup> Есть, однако, в том числе в России, единичные муниципальные образования, которые покрывают свои расходы за счет собственных доходов.

ваются за счет отчислений от доходов государства и субъектов федераций (в федеративных государствах). Закрепляется *определенная доля отчислений* в бюджеты муниципальных образований от государственных (федеральных и субъектов РФ) налогов и сборов, в первую очередь от подоходного налога, а также налога на прибыль предприятий и добавленную стоимость. Эти так называемые регулируемые доходы составляют вторую часть доходов муниципального бюджета. Размер отчислений устанавливается законом в процентах от тех средств, которые предназначены для федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ (по отношению к доле федеральных налогов — федеральным законом, по отношению к налогам субъектов — законом субъекта) либо ежегодно, либо на долгосрочной основе (не менее трех лет). Конкретные нормативы отчислений от регулируемых доходов определяются для каждого муниципального образования отдельно, в этом случае -- законами субъектов РФ.

Некоторые средства непосредственно при уплате налогоплательщиками сразу идут в местный бюджет. При заполнении платежных документов это разделение указывается. Это — часть подоходного налога с физических лиц, часть налога на прибыль организаций и т.д. В отличие от регулирующих налогов эти доли закреплены за местными бюджетами не на временной основе (годовой или более долгосрочной), а постоянно.

Некоторые местные налоги (например, на рекламу, на содержание домашних животных), некоторые штрафы целиком идут в муниципальный бюджет.

Доходы муниципальных бюджетов почти всегда включают *финансовую помощь*, получаемую органами местного самоуправления от государственной власти (от федерации или ее субъектов, от тех и других). Такая финансовая помощь оказывается из средств специальных *фондов поддержки муниципальных образований*. Создается соответствующий федеральный фонд и свой фонд в каждом субъекте РФ. Они формируются за счет средств государственного бюджета, бюджетов субъектов РФ и других поступлений и являются частью соответствующих бюджетов (федерального и субъектов РФ). Распределение средств фонда осуществляется между муниципальными образованиями с учетом численности их населения, размеров территории, доли в населении детей различного возраста, пенсионеров, уровня жизни людей (дохода на душу населения) и других параметров. С учетом этих данных создается определенная процентная (или иная) формула для каждого муниципального образования. Фонд выдает дотации, субвенции и субсидии.

*Дотации* — средства, которые предоставляются на безвозмездной (без процентов) и безвозвратной основе (их не нужно отдавать, это не займы, а «подарки») из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ для сбалансирования муниципального бюджета. Дотации выделяются обычно слабым в финансовом отношении муниципальным образованиям, когда их собственные доходы малы, выдаются на содержание органов местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях (атомных центрах и др.). Дотации могут расходоваться органами местного самоуправления по собственному усмотрению.

*Субвенции* выделяются муниципальным образованиям тоже на безвозмездной и безвозвратной основе из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ, но в отличие от дотаций для использования в конкретных целях и в установленный срок. В случае неиспользования в установленных целях и в срок эти средства подлежат возвращению. Чаще всего они выделяются для развития инфраструктуры муниципального образования (например, для строительства небольшого моста или создания местной телефонной связи), для ликвидации стихийных бедствий и т.д.

*Субсидии* — средства, предоставляемые местным бюджетам сверху на условиях долевого финансирования целевых расходов (например, часть средств для строительства местной больницы).

Наконец, неналоговые доходы бюджетов муниципального образования могут состоять из перечислений от добровольных взносов и пожертвований граждан, предприятий, учреждений (иногда на цели, для которых создается внебюджетный фонд, например, для поддержки малолетних детей, мелкого предпринимательства); штрафов за загрязнение окружающей среды, порчу памятников истории и культуры, принадлежащих муниципальным образованиям. Словом, это дополнительные средства, которые не могли быть учтены при принятии бюджета (они могли быть, а могли и не быть).

Часть таких доходов могут быть использованы для создания так называемых *целевых* (ранее — *внебюджетных*) фондов. Образование нецелевых внебюджетных фондов, обезличенное их существование ранее приводило к злоупотреблениям в расходовании этих средств. Теперь представительными органами местного самоуправления создаются целевые фонды для обеспечения отдельных программ (образования, помощь инвалидам и т.д.). Бюджетный кодекс не исключает расходов для обеспечения программно-целевого подхода при решении местных задач.

Расходная часть бюджетов муниципальных образований определяется их представительными органами (сельским сходом муници-

пального образования) при составлении местных бюджетов. Эти деньги расходуются на решение вопросов местного значения (строительство и ремонт необходимых объектов, местных дорог и т.д.), на инвестиции и расширение производства, для проведения местных выборов и референдумов, выплаты процентов и погашения долга по займам, капиталовложений в муниципальные и иные предприятия, страхования муниципальных объектов, муниципальных служащих, гражданской ответственности и предпринимательского риска, для выдачи дотаций малообеспеченным семьям и др.

Расходы из местного бюджета осуществляются в соответствии с реестром расходных обязательств муниципального образования, который устанавливается решением его представительного органа. В частности, муниципальные образования самостоятельно устанавливают размеры оплаты труда депутатов, должностных лиц, служащих местного самоуправления, работников и предприятий и учреждений. Расходы бюджета используются также на развитие муниципальных предприятий и учреждений, для благоустройства, улучшения санитарного состояния и гигиены населенных пунктов, для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности поселений и населения с учетом численности жителей (для выравнивания используются чаще всего дотации, поступающие из федерального или регионального бюджета). При распределении дотаций и субвенций размер бюджетной обеспеченности конкретного муниципального образования не должен превышать более чем на 50% среднюю обеспеченность муниципальных образований по данному субъекту РФ.

Расходование целевых средств нередко происходит в форме *муниципального заказа* для выполнения определенных программ. Исполнитель (поставщик, подрядчик и др.) обычно выбирается по конкурсу. Заключается договор на выполнение работ, услуг. Расходование средств осуществляется тем органом местного самоуправления, который предусмотрен для этой цели уставом муниципального образования. Муниципальные органы имеют право контроля за ходом выполнения заказа.

Если в связи со стихийными бедствиями, а также вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная бюджетная задолженность по исполнению долговых или бюджетных обязательств, превышающая более 30% собственных доходов или 40% всех бюджетных ассигнований (при условии выполнения бюджетных обязательств со стороны бюджета Федерации и ее субъекта), или если при осуществлении переданных государственных полномочий допущено нецелевое расходование выделенных средств, то в отношении данного муниципального образо-

вания может быть введена *временная финансовая администрация*, осуществляемая органами субъекта РФ. Такое решение принимается высшим должностным лицом субъекта РФ на основании решения либо представительного органа данного муниципального образования, либо решения представительного органа субъекта РФ, принятого  $\frac{2}{3}$  голосов его установленного состава. Временная финансовая администрация ведает финансовыми делами муниципального образования. Срок ее деятельности — до устранения указанных задолженностей (в некоторых случаях — один год).

**Фонды финансовой поддержки.** Для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований создаются особые фонды финансовой поддержки. Выравнивание осуществляется путем дотаций из этих фондов. В составе расходов бюджета каждого субъекта РФ создается фонд региональный финансовой поддержки. Из этого фонда дотации выделяются муниципальным образованиям поселений и в фонды муниципальных районов для поддержки входящих в их состав поселений. Дотации могут быть заменены установлением дополнительных нормативов от федеральных и региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджеты муниципальных образований. Распределение средств из фондов бюджетной поддержки должно быть справедливым и пропорциональным. Разница в размерах субвенций, предоставляемых тем или иным поселениям, также не должна превышать нормативов, установленных законом.

## Глава 18

# ИНСТИТУТЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

### § 1. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления

К числу таких форм относятся муниципальные выборы, местный референдум, голосование по отзыву депутата, выборного должностного лица, по вопросам изменения границ или преобразования муниципального образования. Детально все эти вопросы регулируются законами субъектов РФ.

**Муниципальные выборы.** На муниципальных выборах население (граждане, а при определенных условиях и неграждане) определяет путем голосования состав представительных органов и того главу администрации муниципального образования, которые будут руководить ими в предстоящий **период** (на срок не более пяти лет, меньшие сроки устанавливаются в России законами субъектов РФ или уставами муниципальных образований).

Ниже для краткости употребляются обобщения: для представительного органа муниципального образования слово «совет», для главы образования — «мэр», хотя в муниципальных образованиях России есть разные названия (в том числе на местных языках).

Регулирование основ муниципальных выборов осуществляется федеральным законодательством (федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), более детально — законами субъектов РФ о местном самоуправлении, о выборах депутатов (советников) представительных органов и выборных должностных лиц, а также уставами и иными нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Выборы представительных органов муниципальных образований проводятся в соответствии с теми же принципами, которые действуют на выборах представительных и иных выборных органов и должностных лиц Федерации и ее субъектов. Вместе с тем применение некоторых из этих принципов на муниципальных выборах имеет свои особенности.

*Всеобщее* избирательное право на муниципальных выборах означает, что все постоянно проживающие лица, достигшие 18 лет, имеют право участвовать в голосовании (активное избирательное право). Активным избирательным правом на муниципальных выборах могут обладать на началах взаимности в соответствии с международными договорами иностранцы, лица без гражданства, если они постоянно проживают в данном муниципальном образовании и уплачивают налоги. Граждане, достигшие определенного возраста (в разных субъектах РФ — 18—21 года), обладают также пассивным избирательным правом: могут быть избраны депутатами (советниками) представительного органа муниципального образования, а также на должности, замещаемые путем выборов (главы муниципальных образований и т.д.). Иностранцы в соответствии с указанными выше условиями также могут обладать в России пассивным избирательным правом и быть избраны депутатами муниципального представительного органа (но не главой муниципального образования). Не участвуют в выборах граждане, признанные решением суда недееспособными, а также находящиеся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда.

*Равное* избирательное право означает, что все граждане (и неграждане, входящие в муниципальный корпус избирателей) участвуют в голосовании на равных основаниях, имеют равное число голосов. Это может быть один голос, если используются одномандатные округа; множество голосов, равное числу избираемых членов муниципального совета (если используется рассматриваемая ниже кумулятивная система выборов); иногда создаются многомандатные округа, и тогда число голосов избирателя зависит от числа депутатов, избираемых от данного многомандатного округа (два, три, пять депутатов), но при всех вариантах каждый избиратель имеет равное число голосов. В отношении пассивного избирательного права равенства граждан и неграждан-избирателей может не быть, так как иностранные граждане могут иметь только активное избирательное право, но не пассивное (в некоторых странах есть исключения, о России сказано выше).

В России муниципальные выборы могут быть *прямыми* и *непрямыми* (избрание депутатов нижестоящими советами, мэра — советом, хотя мэр может быть избран и непосредственно гражданами (это определяется уставом муниципального образования). Особым образом могут формироваться представительные органы муниципальных районов (об этом — ниже).

*Тайное* голосование означает, что избиратель подает свой голос без ведома других лиц и никто не вправе контролировать, за кого он голосовал.

*Обязательность и периодичность* проведения выборов связана с запретами заменять выборные органы назначаемыми или делегированными, а также избирать бессрочно. Лишь в малых поселениях выборный представительный орган может быть заменен сходом жителей, который решает дела и, в частности, избирает старосту.

*Свобода выборов и добровольность участия* — это право и возможность каждого участвовать или не участвовать в выборах, запрет какого-либо принуждения (в форме шантажа, угроз, насилия и др.) голосовать определенным образом или не голосовать. В России выборы альтернативные (в некоторых демократических странах, например в Великобритании, могут быть неальтернативными). *Альтернативность* выборов означает выдвижение нескольких кандидатов на одно место и их состязательность в ходе выборов.

После назначения даты выборов создаются избирательные округа, избирательные участки, избирательные комиссии, составляются списки избирателей. Кандидаты баллотируются по *избирательным округам*. Они образуются обычно решением муниципального представительного органа. От округа может избираться один, несколько депутатов или все депутаты (при кумулятивной системе), но выдвигается больше кандидатур, чем депутатов, подлежащих избранию (иначе выборы откладываются для дополнительного выдвижения кандидатов). В одних субъектах РФ допускается выдвижение одного кандидата на одно место (он считается избранным, только если получит более половины поданных голосов). В других субъектах РФ (например, в Москве) для выборов районных советов, управ создаются многомандатные округа. При этом необходимо проголосовать из предлагаемого списка кандидатов либо за число депутатов, которые должны быть избраны в совет, либо за меньшее число, но не за большее, иначе бюллетень признается недействительным (так называемая кумулятивная система). На выборах в многомандатных округах число кандидатов также должно превышать число подлежащих избранию депутатов, иначе выборы не будут альтернативными.

В отличие от избирательных округов *избирательные участки* — это не единицы для избрания, а пункты для голосования. Избирательные участки образуются главой муниципального образования по согласованию с избирательными комиссиями. Избирательный участок должен включать не более 3 тыс. избирателей. Его пункт располагается в каком-либо общественном здании (школе, здании научно-исследовательского института и т.д.). Границы избирательного участка не должны пересекать границы избирательного округа, участок должен быть расположен внутри округа. Это общее правило, закрепленное в законодательстве. Однако из него МОГУТ быть сделаны исключе-

ния: в поселках иногда выдвигают кандидатов в депутаты по улицам, которые, таким образом, являются своеобразными избирательными округами по выдвижению кандидатов.

Одновременно с созданием избирательных округов и избирательных участков представительным органом муниципального образования по предложениям избирательных объединений (политических партий и др.), собраний избирателей, вышестоящей избирательной комиссии формируются муниципальные *избирательные комиссии* (по предложениям избирательной комиссии субъекта РФ в состав муниципальной избирательной комиссии должно быть включено не менее двух членов). Муниципальные служащие не должны составлять более  $\frac{1}{3}$  части комиссии. Комиссии занимаются подготовкой и проведением выборов. Для выборов в органы местного самоуправления создаются территориальные, окружные и участковые избирательные комиссии. Территориальная комиссия — одна, это комиссия того муниципального образования, в котором проводятся выборы (муниципальная избирательная комиссия). Она подводит окончательные (сводные) итоги голосования и публикует результаты выборов. Окружные избирательные комиссии, которые создаются в соответствии с числом округов, на которые разделено муниципальное образование, осуществляют контроль за выборами в округе, определяют результаты голосования по округу и объявляют избранных (или выборы несостоявшимися). Если округ один (например, при выборах главы муниципального образования), то задачи окружной комиссии выполняет территориальная избирательная комиссия. Участковая избирательная комиссия организует выборы на участках, ведет первичный подсчет голосов по бюллетеням (остальные комиссии ведут подсчет по протоколам, полученным от участковых избирательных комиссий), но не она определяет избранных (это делают иные комиссии).

Параллельно с созданием избирательных комиссий составляются *списки избирателей*. Они составляются главой местной администрации и проверяются избирательными комиссиями. В России регистрация избирателей обязательная, но это обязанность не избирателей, а лиц, составляющих списки, и избирательных комиссий. Они должны найти и включить в списки всех лиц, которые имеют избирательные права. Списки затем вывешиваются для всеобщего обозрения. По заявлениям избирателей исправления в списки вносит избирательная комиссия. Ее постановление можно обжаловать в суд, решение которого окончательное (можно подать жалобу и непосредственно в суд).

*Дата выборов* представительного органа муниципального образования обычно назначается его главой администрации, а дата вы-

боров главы администрации - представительным органом. После назначения даты выборов можно начинать избирательную кампанию, выдвигать кандидатов, вести агитацию и пропаганду (или эти действия можно осуществлять с определенного срока, указанного в акте о назначении выборов). Право *выдвижения кандидатов* принадлежит избирателям (самовыдвижение), политическим партиям, блокам, в состав которых входит хотя бы одна партия (партии и блоки, участвующие в выборах, называются для целей выборов избирательными объединениями, избирательными блоками). При самовыдвижении и при выдвижении кандидата партиями (блоками), не представленными в Государственной Думе, кандидату для своей поддержки обычно необходимо собрать определенное число подписей избирателей в специальных подписных листах (лишь после этого кандидат может быть включен в избирательный бюллетень). Число подписей устанавливается законами субъектов РФ или уставами муниципальных образований. Федеральный закон устанавливает лишь, что максимальное число требуемых подписей не должно превышать 2% от числа зарегистрированных в данном избирательном округе избирателей (внесенных в списки избирателей). В некоторых субъектах РФ законами установлен 1%, иногда в муниципальных образованиях фигурируют количественные показатели (200, 500 и т.д. подписей). Сбор подписей может не проводиться в небольших муниципальных образованиях с числом зарегистрированных избирателей менее 10 тыс. человек. Вместо сбора подписей законы субъектов РФ иногда устанавливают иной порядок поддержки кандидата (например, его выдвижение или одобрение кандидатуры на собраниях, сходах граждан. Наличие избирательных прав участников собраний не проверяется).

Партии выдвигают кандидатов на их съездах, конференциях, общих собраниях. Решение о выдвижении представляется в окружную избирательную комиссию для регистрации кандидата.

После регистрации кандидатов окружной избирательной комиссией для целей выборов (их имена будут затем в избирательных бюллетенях, но если будет применяться рассматриваемая ниже пропорциональная система, то в бюллетенях могут быть только названия избирательных объединений, которые выдвинули кандидатов, за эти блоки и будет голосовать избиратель, отмечая их в бюллетене) начинается *предвыборная агитация*. Ее вправе вести любой избиратель, сами кандидаты, партии и блоки, выдвинувшие кандидата. Не могут вести предвыборную агитацию члены избирательных комиссий, государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица этих органов, благотворительные организа-

ции, религиозные объединения, военнослужащие при исполнении ими своих обязанностей. Закон предусматривает равные условия ведения предвыборной агитации для всех кандидатов и избирательных объединений. Предвыборная агитация заканчивается в 0 часов за сутки до дня голосования.

Избиратели голосуют бюллетенями. Если округ одномандатный, избиратель отмечает одного кандидата в списке избирательного бюллетеня, если многомандатный и в бюллетене указаны фамилии кандидатов, то отмечает тех, кому он отдает предпочтение (не более числа депутатов, подлежащих избранию). Если в многомандатном округе баллотируются партийные списки кандидатов, избиратель отмечает один из этих списков. Если выбирается глава администрации, муниципальное образование составляет единый муниципальный избирательный округ (одномандатный). Выборы назначаются представительным органом муниципального образования в сроки, предусмотренные его уставом. Если он не назначит, выборы назначаются избирательной комиссией.

Субъект РФ вправе самостоятельно устанавливать порядок выборов в органы местного самоуправления (в том числе включать графу «против всех кандидатов»), но на практике выборы представительного органа муниципального образования проводятся обычно по мажоритарной системе относительного большинства на основе кумулятивного принципа (иногда такую систему выделяют как особую кумулятивную систему). При кумулятивной системе избирателю предлагается бюллетень, содержащий фамилии (с другими данными) всех выдвинутых и зарегистрированных избирательной комиссией кандидатов<sup>1</sup>. Для того чтобы реализовать альтернативность выборов, в бюллетене должно быть больше кандидатов, чем требуемое по норме число членов муниципального органа (допустим, если нужно избрать 11 членов, то кандидатов должно быть как минимум 12). Если такого числа кандидатов нет, выборы откладываются для дополнительного выдвижения кандидатур. Избиратель, голосуя, вправе оставить в бюллетене (отметить каким-либо образом) число кандидатов, равное числу избираемых депутатов совета или меньшее (тех, кого он желает видеть избранными). Если избиратель отметит или оставит в бюллетене большее число, бюллетень будет считаться недействительным: избиратель не выразил свою волю (необходимо избрать И человек, а он предлагает, скажем, 12 или 15). Затем избира-

<sup>1</sup> В соответствии с постановлением Конституционного Суда РФ от 27 ноября 2004 г. в избирательный бюллетень может включаться графа «Против всех кандидатов».

тельная комиссия производит подсчет голосов. В нашем примере избранными являются 11 кандидатов, получивших большее число голосов по сравнению с остальными. В некоторых муниципальных образованиях (в части тех, где есть отделения политических партий) применяется пропорциональная система, крайне редко используются мандатные округа с применением мажоритарной системы относительного большинства.

В отличие от выборов представительных учреждений при выборах главы муниципального образования применение пропорциональной избирательной системы невозможно, но иногда применяется мажоритарная система абсолютного большинства в два тура. В первом туре считается избранным кандидат, получивший более 50% поданных голосов. Если никто не избран, обычно через две недели после первого тура проводится второй (он называется «повторное голосование»), когда баллотируются два кандидата, набравшие наибольшее число голосов в первом туре. Во втором туре победитель определяется по мажоритарной системе относительного большинства.

При определенных обстоятельствах выборы могут быть признаны несостоявшимися или недействительными. Выборы признаются *несостоявшимися*, если в них участвовало меньше избирателей, чем это предусмотрено законами субъектов РФ для действительности выборов. Во многих субъектах РФ на выборах муниципальных представительных органов необходимо участие не менее 20% зарегистрированных избирателей. Если голосовать придет меньше избирателей, — выборы не состоялись, их придется через определенное время проводить снова. Однако в некоторых субъектах РФ никакой планки явки избирателей для действительности выборов нет. Они считаются состоявшимися при явке любого числа избирателей. Федеральное законодательство разрешает устанавливать такой порядок законами субъектов РФ. При выборах главы администрации муниципального образования установлен иногда такой же порядок, а иногда планка обязательной явки избирателей повышена до 50%.

Выборы признаются несостоявшимися и в том случае, если число голосов, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов, меньше, чем число голосов, поданных против всех кандидатов (следовательно, и против наиболее успешного кандидата), если при использовании заградительного барьера при пропорциональной системе (о заградительном барьере или пункте говорилось выше) в распределении депутатских мандатов право участвовать получил лишь один список кандидатов (одно избирательное объединение или один избирательный блок), если за списки кандидатов, имеющих право

участвовать в распределении депутатских мандатов, было подано менее половины голосов избирателей.

Выборы признаются *недействительными*, если нарушения, допущенные при их подготовке и проведении, не позволяют с достоверностью установить их результаты (результаты волеизъявления граждан); если результаты выборов признаны недействительными не менее чем в четвертой части избирательных участков; по решению суда.

Во всех случаях признания выборов несостоявшимися или недействительными через определенное время проводятся *повторные выборы*. От повторных выборов следует отличать *повторное голосование* (второй тур). На повторных выборах можно выдвигать новых кандидатов (списки), при повторном голосовании — нельзя.

**Досрочный отзыв депутата представительного органа и выборного должностного лица местного самоуправления.** В отличие от досрочного отзыва депутата парламента, который в подавляющем большинстве стран невозможен (применяется только в странах тоталитарного социализма), отзыв депутатов муниципального представительного органа (совета) и главы муниципальной администрации (иного выборного должностного лица) применяется во многих странах, в том числе в России. Такая возможность предусмотрена федеральным законодательством, законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований. Федеральный закон предусматривает возможность отзыва депутатов и выборных должностных лиц муниципального образования, основания и порядок отзыва регулируются законами субъектов РФ (Башкортостан, Владимирская область, Красноярский край, Хакасия и др.). В качестве оснований для отзыва названы: нарушение Конституции, законов, устава муниципального образования, невыполнение или ненадлежащее выполнение своих обязанностей, действия, несовместимые со статусом депутата или выборного должностного лица, игнорирование прав и законных интересов жителей соответствующей территории и др.

Отзыв производится практически в том же порядке, в каком проводятся местные выборы. Вопрос об отзыве может возбудить любой избиратель (отзыв проводится только по инициативе населения). Основанием для отзыва являются только конкретные противоправные действия (бездействие) депутата, выборного должностного лица, подтвержденные в судебном порядке. После возбуждения вопроса об отзыве проводится собрание, на котором создается инициативная группа численностью не менее пяти избирателей. Протокол собрания с требованием отзыва и список инициативной группы передаются для регистрации в окружную избирательную комиссию (того же округа,

где проводились выборы). Затем инициативная группа приступает к сбору подписей в поддержку инициативы об отзыве депутата, выборного должностного лица. Если речь идет о депутате, сбор подписей осуществляется в том округе, где он был избран. При отзыве выборного должностного лица сбор подписей осуществляется на всей территории муниципального образования (оно составляло единый избирательный округ). Необходимо собрать не менее 5% подписей избирателей в поддержку предложения об отзыве, но конкретный процент устанавливается законами субъектов РФ или уставами муниципальных образований. В разных субъектах РФ он составляет в среднем от 5 до 15% общего числа избирателей (соответственно округа или муниципального образования), есть и иные требования. Подписи необходимо собрать в течение определенного времени (обычно 30 дней), ибо состояние неопределенности не может продолжаться долго.

Инициативная группа, собрав подписи (если соберет), представляет подписные листы в избирательную комиссию, та уведомляет депутата или выборное должностное лицо об этом и направляет в представительный орган муниципального образования требование о проведении голосования об отзыве. Если последний считает, что все требования закона соблюдены, он назначает в определенный срок (через 15–30 дней) дату голосования об отзыве. Отзываемому должна быть предоставлена возможность дать избирателям свои объяснения. Депутат или выборное должностное лицо считаются отзывными, если за это проголосуют не менее половины избирателей муниципального образования.

**Местный референдум.** Местный референдум — это голосование граждан (иногда и неграждан), постоянно проживающих в том муниципальном образовании, где он проводится, по вопросам местного значения, отнесенным к компетенции местного самоуправления. Местные референдумы проводятся во многих странах, в том числе тех, где общегосударственные референдумы никогда не проводились (в Канаде, США и др.).

Организация и проведение референдумов в России (в том числе местных) регулируются различными нормативными правовыми актами. Основные положения содержатся в Федеральном законе об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме (он неоднократно принимался в новой редакции), в законе об общих принципах организации местного самоуправления. Детально порядок проведения местных референдумов регулируется законами субъектов РФ о местных референдумах и уставами муниципальных образований.

На местный референдум обычно выносятся вопросы о принятии устава муниципального образования (с 2006 г. устав принимается представительным органом), об организации местного самоуправления в данном муниципальном образовании, его органах, об изменении границ муниципальных образований (например, передача населенного пункта из одного муниципального образования в другой, соседний), о программах развития муниципального образования, о возможности строительства объектов, опасных для окружающей среды, о приобретении в собственность крупных объектов или их продаже и др. Некоторые вопросы не могут выноситься на референдум: о досрочном прекращении, продлении и приостановлении срока полномочий органов местного самоуправления и проведении их досрочных выборов; о персональном составе органов местного самоуправления; об избрании, назначении, освобождении от должности депутатов и должностных лиц; о принятии и изменении местного бюджета, финансовых обязательств муниципального образования, о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению безопасности и здоровья местного населения. В ряде субъектов РФ запрещено выносить на референдум также вопросы о приобретении или уступке собственности. Вопросы последнего рода решаются либо на выборах (избрание депутатов, должностных лиц), либо представительным органом (бюджет), либо главой администрации (распоряжение объектами собственности).

Местный референдум является решающим. Консультативный референдум в муниципальном образовании в законодательстве не предусматривается (применяется народный опрос, но это другой, правовой институт, рассматриваемый ниже). Результаты голосования на референдуме обязательны для органов местного самоуправления, его жителей и т.д. и оформляются обычно постановлением представительного органа, реже — главой администрации муниципального образования.

Проведение местного референдума подчинено определенным правилам, которые в основном совпадают с порядком, предусмотренным для выборов, действуют принципы всеобщего права на участие в референдуме на равных основаниях, прямого и тайного голосования. Участвуют в референдуме лица, имеющие активное избирательное право (достигшие 18 лет, дееспособные, не содержащиеся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда). В местном референдуме могут участвовать граждане (постоянно проживающие в общине и уплачивающие налоги, в том числе иностранцы). Участие в референдуме осуществляется на добровольной основе, волеизъявление — свободно (воздейст-

вне на избирателя в виде угроз, насилия, шантажа, подкупа и др. недопустимо).

Решение о проведении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования по инициативе граждан, по инициативе зарегистрированных общественных объединений, либо по совместной инициативе представительного органа и главы администрации. При совместной инициативе необходимо издать совместный акт представительного органа и главы муниципального образования (решение, постановление и др.). Если референдум назначен по инициативе граждан, предварительно необходимо собрать в поддержку инициативы подписи избирателей — не менее 5% избирателей (участников референдума) муниципального образования. Другие органы и должностные лица такое решение принимать не вправе. При соблюдении этих условий референдум должен быть назначен представительным органом в течение 30 дней, а если он не назначит — назначается судом на основании обращений граждан, избирательных объединений или прокурора и проводится избирательной комиссией. В этом случае проведение референдума обеспечивается исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, в состав которого входит муниципальное образование. Если инициатива исходит от представительного органа и главы администрации, то в представительном органе она должна исходить от значительного числа депутатов (обычно в уставах муниципальных образований фигурирует  $\frac{1}{3}$  всего состава представительного органа). Если такая инициатива проявлена, представительный орган должен принять решение о проведении референдума или об отклонении требования. Такое решение в одних муниципальных образованиях, согласно их уставам, принимается квалифицированным большинством голосов ( $\frac{2}{3}$ ,  $\frac{3}{5}$  ит.д.), в других — простым большинством (50% + 1 голос от присутствующих), в третьих — абсолютным большинством (50% + 1 голос от списочного состава местного представительного органа). Одновременно, раньше или позже аналогичное решение должен принять глава муниципального образования, после чего и издается совместный акт. Если из этих двух органов какой-либо положительное решение не принял, референдум не проводится, но он может быть проведен по инициативе других инициаторов, названных выше.

Если инициатива о проведении референдума исходит от населения, то его инициаторы создают сначала инициативную группу в количестве, предусмотренном уставом муниципального образования (обычно не менее 10 избирателей). Инициативная группа формируется на собрании граждан (по месту жительства, на предприятии, в учреждении и т.д.) и оформляется протоколом собрания.

Она формулирует вопрос (вопросы) референдума. Протокол собрания об инициативе референдума и создании инициативной группы вместе с ходатайством о проведении местного референдума, списком членов инициативной группы (включая паспортные данные), перечнем лиц (лица), уполномоченных действовать от имени инициативной группы, представляется в постоянную избирательную комиссию муниципального образования (если ее не существует — в представительный орган муниципального образования, который должен создать комиссию по проведению местного референдума). Если избирательная комиссия существует, она становится комиссией по проведению референдума.

Представительный орган после получения материалов непосредственно от инициативной группы или от избирательной комиссии проверяет их соответствие законодательству (в течение не более 20 дней с момента передачи) и при положительном решении регистрирует инициативную группу (заметим, что это делает не комиссия по проведению референдума, а представительный орган) и выдает ей свидетельство о регистрации. Отказ в регистрации возможен только в случае нарушения Конституции РФ, основного закона субъекта РФ, устава муниципального образования, иных законов либо неправильного оформления документов. По иным основаниям (в том числе по мотивам нецелесообразности проведения референдума) отказ не допускается,

С момента получения свидетельства о регистрации инициативная группа может собирать подписи в поддержку референдума. Число таких подписей установлено законами субъектов Федерации о проведении референдума (например, в Московской области — 5% от общего числа зарегистрированных избирателей, в Кировской области — 1%). Срок сбора подписей составляет не менее 20 дней, но законы субъектов РФ и уставы муниципальных образований устанавливают, как правило, более длительный срок (закон Кировской области — 2 месяца, постановление представительного органа г. Саранска — 25 дней).

Подписные листы передаются в представительный орган местного самоуправления, который и принимает решение о референдуме и назначает дату. Отказать он может, если в документах или в ходе сбора подписей нарушен закон.

Референдум проводится не ранее двух и не позднее четырех месяцев после принятия соответствующего решения о его проведении только в календарный (не праздничный) выходной день. После назначения даты и до дня голосования комиссия по референдуму проверяет списки избирателей, готовит бюллетени и т.д., а также прово-

дится агитация среди граждан за положительный или отрицательный ответ.

Голосование осуществляется бюллетенями на участках референдума (те же избирательные участки). Граждане отмечают один из возможных вариантов ответа. Участковые комиссии по референдуму подсчитывают голоса и представляют протоколы в муниципальную комиссию. Последняя суммирует результаты, отраженные в протоколах, и принимает решение. Комиссия признает референдум несостоявшимся, если в нем приняло участие менее половины избирателей муниципального образования. Комиссия может признать предложение или местный правовой нормативный акт, вынесенный на референдум, принятым, если за него проголосовали более половины граждан, принявших участие в референдуме. Она признает предложение (акт) непринятым, если за него подано менее половины голосов участников референдума. Комиссия признает референдум несостоявшимся, если в нем участвовало менее половины граждан, внесенных в списки участников референдума. Комиссия признает результаты референдума недействительными: а) если допущенные при его подготовке и проведении нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления участников референдума; б) если результаты референдума признаны недействительными не менее чем на  $\frac{1}{4}$  участков референдума; в) по решению суда.

Решение, принятое на референдуме, имеет обязательную силу для всех органов, организаций, должностных лиц, жителей данного муниципального образования. Оно не нуждается в утверждении какими-либо государственными или муниципальными органами, их должностными лицами. Однако если на референдуме принимается решение только принципиального характера (например, об изменении названия муниципального образования, о создании в нем взамен схода представительного органа), то для реализации такого решения требуется издание дополнительного муниципального правового акта (актов). Органы местного самоуправления в течение 15 дней после референдума обязаны установить срок подготовки такого акта (актов). Если референдум консультативный, то издание таких актов часто тоже является необходимым, хотя воля граждан может учитываться и в других актах, во всей деятельности муниципальных органов и должностных лиц.

Решение, принятое на референдуме, может быть отменено или изменено только новым референдумом (но не иным актом местного самоуправления или государственного органа) по этому вопросу, проводимым не ранее чем через два года. Оно может быть признано

недействительным также решением суда. Суд вправе отменить решение референдума по следующим основаниям: нарушение порядка проведения референдума, в результате чего невозможно определить достоверные результаты волеизъявления граждан; несоответствие устава муниципального образования, иных актов, на основе которых проводился референдум, Конституции РФ, основному закону субъекта РФ, законодательству РФ и субъекта РФ, в результате чего также невозможно достоверно определить результаты волеизъявления граждан; противоречие решения, принятого на местном референдуме, Конституции и законам РФ и субъекта РФ.

**Голосование об изменении границ и преобразовании муниципального образования.** Голосование об изменении границ или преобразовании муниципального образования назначается представительным органом. Для назначения голосования необходимо предварительно собрать подписи избирателей, если инициатива исходит от граждан. При этом не применяется запрет на проведение агитации государственными и, муниципальными органами, должностными лицами — все они могут участвовать в агитации. Решение считается принятым, если в голосовании участвовало более половины избирателей и более половины из них высказались за изменение границ или преобразование муниципального образования.

**Сходы граждан.** Обязательные решения могут быть приняты также на сходах граждан, которые соответствуют условиям, установленным законом. Сход — это не всякие публичные собрания в соответствии с конституционным правом свободы собраний. Речь идет о собраниях особого рода: собраниях лиц, пользующихся избирательными правами, причем эти собрания выполняют властную функцию. Они принимают решения по вопросам местного значения, т.е. выполняют полномочия представительных органов местного самоуправления, в том числе отнесенные к исключительным полномочиям представительного органа. Сход созывается в небольших поселениях, где представительный орган избирать нецелесообразно и основные вопросы местной жизни может решать непосредственно само население. В некоторых субъектах РФ действуют законы о собраниях (сходах) граждан (Башкортостан, Мордовия, Смоленская область и др.). Иногда законы субъектов РФ устанавливают, что местный представительный орган может не создаваться в населенных пунктах, сельских административных округах (сельсоветах) с населением менее 500 человек. Во многих субъектах РФ предел численности жителей в таком поселении оставлен на усмотрение самого муниципального образования и предусматривается в его уставе.

Федеральный закон 2003 г. об общих принципах местного самоуправления несколько иначе формулирует положения о сходах граждан, в связи с чем некоторые законы, принятые ранее в субъектах РФ, нуждаются в изменениях. Согласно этому Закону сход граждан созывается в поселениях с числом избирателей не более 100 человек. Сход правомочен и решения, принятие им, действительны при участии более половины жителей, обладающих избирательными правами. Сход созывается главой муниципального образования по своему усмотрению или по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек. Решение схода считается принятым, если за него голосовало более половины учтстников схода — граждан-избирателей. Оно должно быть опубликовано (обнародовано) и подлжит обязательному исполнению.

Если собрания (сходы) граждан муниципального образования, согласно его уставу, действуют параллельно с его представительным органом, они выполняют не властную, а, скорее, совещательную роль. Как правило, на обсуждение таких собраний выносятся вопросы благоустройства населенных пунктов, торгового и иного обслуживания населения, выявление мнения населения по вопросам территориальной организации муниципального образования, санитарии населенных пунктов, обсуждение проекта устава муниципального образования, проектов решений представительного органа и должностных лиц муниципального образования по важнейшим вопросам местной жизни, планов застройки населенных пунктов, решение вопроса о разовых добровольных взносах жителями средств для финансирования мероприятий местного значения (например, постройка мостика через ручей). На собрание могут выноситься любые вопросы, затрагивающие интересы местного населения, если это не противоречит конституции, законам, уставу муниципального образования. Правовое регулирование собраний иное, чем сходов.

## § 2. Формы участия населения в местном самоуправлении

К формам участия граждан в местном самоуправлении относятся: правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрания и конференции граждан, опрос граждан и др. В частности, в основных законах и других нормативных правовых актах некоторых субъектов РФ предусмотрена так называемая гражданская инициатива.

**Правотворческая инициатива граждан.** Правотворческая инициатива — это право группы граждан — жителей муниципального образования выступить с проектом местного правового акта по вопросам,

входящим в компетенцию органов данного муниципального образования. Для его осуществления такое право должно быть предусмотрено уставом муниципального образования. Для реализации народной правотворческой инициативы нужно подготовить письменный текст (просто пожелания принять какой-либо акт недостаточно), требуется собрать определенное число подписей избирателей, оно не может быть более 3% избирателей муниципального образования.

Проекты правовых актов, подготовленные населением, изменения и дополнения к действующим актам вносятся в органы местного самоуправления. Внесение проекта акта в виде народной правотворческой инициативы не влечет за собой обязанности органа местного самоуправления принять акт. Представительный орган местного самоуправления, глава муниципального образования (если проект обращен к нему) обязаны лишь рассмотреть такой акт.

Акт, внесенный в порядке правотворческой инициативы, может относиться к компетенции представительного органа, главы муниципального заседания. В любом случае инициатором проекта должна быть обеспечена возможность изменения своей позиции при рассмотрении проекта. Если проект относится к компетенции представительного органа, он должен быть рассмотрен на его открытом заседании. В любом случае проект должен быть рассмотрен в течение трех месяцев со дня его внесения. Отказ принять внесенный акт следует мотивировать, но сам по себе отказ не влечет никаких юридических последствий. Обжаловать в суд его нельзя.

К народной правовой инициативе примыкают *предложения граждан* на заседаниях о принятии или изменении тех или иных актов представительного органа местного самоуправления. На этих заседаниях могут присутствовать граждане и в соответствии с некоторыми уставами с разрешения председательствующего они вправе вносить коллективные и индивидуальные предложения (обычно это делается в устной форме), однако у председательствующего нет обязанности предоставить слово в этом случае. Если порядок правотворческой инициативы граждан не урегулирован актами муниципального образования или субъекта РФ, должны применяться правила федерального закона.

**Публичные слушания и собрания граждан.** Они проводятся по инициативе населения, представительного органа или главы администрации. На таких слушаниях обсуждаются проекты правовых актов по вопросам местного значения. В обязательном порядке на публичные слушания должны выноситься проекты устава муниципального образования, предложения об изменении устава, проекты бюджета и

отчет о его исполнении, программы развития муниципального образования, вопросы о преобразовании муниципального образования. Необходимо заранее оповестить жителей о предстоящих публичных слушаниях, организовать заблаговременное ознакомление с проектами актов, выносимых на обсуждение.

Для обсуждения вопросов местного значения и информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц, а также для осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования могут проводиться собрания граждан. Поскольку такие собрания проводятся лишь на части муниципального образования (обычно по участкам территориального общественного самоуправления), они не имеют решающих полномочий. Собрания созываются по инициативе населения, представительного органа, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления. На собраниях могут приниматься обращения к органам и должностным лицам местного самоуправления, избираться лица, уполномоченные представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами и должностными лицами местного самоуправления. Если собрание проводится по вопросам, связанным с осуществлением территориального общественного самоуправления, и является его собранием, то оно может принимать решения, но только по вопросам, отнесенным уставом территориального общественного самоуправления к его компетенции. Обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами и должностными лицами местного самоуправления с направлением в адрес организаторов собрания письменного ответа. Итоги собрания граждан подлежат обязательному опубликованию (обнародованию).

Полномочия собрания граждан могут осуществляться *конференцией* граждан (собранием делегатов). Порядок проведения конференции, избрания делегатов определяются уставом муниципального образования, другими правовыми актами его представительного органа.

**Опрос граждан.** Опрос граждан имеет целью выяснение мнения населения и его учет для принятия решений органами местного самоуправления, должностными лицами, а также органами государственной власти. Его результаты имеют рекомендательный характер.

Опрос проводится на всей территории муниципального образования по инициативе представительного органа или главы администрации муниципального образования - по вопросам местного значения либо по инициативе органов государственной власти субъекта РФ –

для учета мнения населения при решении вопросов об изменении целевого назначения земель муниципального образования для размещения объектов регионального и межрегионального значения. В нем вправе участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательными правами.

Решение о назначении опроса принимается представительным органом муниципального образования. В его постановлении указывается дата опроса, формулировка вопроса (вопросов), методика проведения опроса, форма опросного листа, минимальное число жителей (избирателей), которые должны быть опрошены, для того чтобы мнение было представительным (в опросе участвуют не все жители). О проведении опроса жители информируются за 10 дней.

При проведении опроса жители отвечают в письменном виде на вопросы опросного листа. Ответы не подписываются и могут оставаться конфиденциальными.

**Индивидуальные и коллективные обращения граждан.** Граждане обращаются в органы и к должностным лицам местного самоуправления довольно часто и по самым различным вопросам (жилье, ремонты, деятельность торговли, сферы обслуживания и т.д.). Это — распространенная форма непосредственной демократии в управлении.

Право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления установлено ст. 33 Конституции РФ. В Федеральном законе об общих принципах местного самоуправления 2003 г. говорится также о праве обращаться к должностным лицам местного самоуправления (ст. 26). На практике право на обращение осуществляют также объединения (например, творческие союзы, предприятия, учреждения), должностные лица для защиты своих прав и свобод и по другим вопросам. Нет препятствий и для обращения неграждан.

Федеральным актом, регулирующим это право на федеральном уровне, до сих пор остается Указ Президиума Верховного Совета СССР от 4 марта 1980 г. «О порядке рассмотрения предложений, жалоб и заявлений граждан» (действует с дополнениями от 2 февраля 1988 г.). В некоторых субъектах РФ приняты соответствующие законы.

Обращения возможны в устной форме, но, как правило, подаются в письменной форме. Устные обращения рассматриваются в тех случаях, когда изложенные в них факты и обстоятельства очевидны, не требуют дополнительной проверки, а личности обращающихся известны. На устные обращения ответ дается, как правило, в устной форме. Письменные обращения граждан должны содержать опреде-

ленные реквизиты: наименование и адрес органа и должностного лица, к которому обращаются; изложение существа дела; фамилию, имя, отчество обращающегося; адрес либо данные о месте работы, учебы; дату; подпись. Анонимные обращения не подлежат рассмотрению (кроме сигналов о преступлениях, поступающих в правоохранительные органы).

Срок рассмотрения обращений граждан не должен превышать одного месяца. Если обращение не требует дополнительной проверки, оно должно быть рассмотрено, как правило, в течение 15 дней. Если для изучения обращения необходима дополнительная проверка, привлечение и изучение иных материалов, то срок может быть продлен еще на 1 месяц с извещением об этом лица, подавшего обращение. Подача обращений в клеветнических целях влечет ответственность. Лица, нарушающие установленный порядок рассмотрения обращений, виновные в волоките, преследовании граждан за содержащуюся в обращении критику, несут ответственность.

В законодательстве различаются несколько форм обращений: предложения, заявления, жалобы, ходатайства и др. *Предложения* граждан — это их обращения по конкретным вопросам, не связанные с нарушением их прав. Их целью является улучшение деятельности органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, расположенных на территории данного муниципального образования. Предложение может касаться не подчиненных муниципальным органам предприятий и учреждений, если их деятельность затрагивает местные вопросы. Таково, например, предложение о проведении собрания жителей квартала (поселка и т.д.) для обсуждения вопроса о месте создания свалки бытовых отходов, предложение об изменении часов торговли местного магазина. *Заявление* — это обращение граждан по вопросам реализации принадлежащих им прав, установленных законом (например, заявление гражданина об улучшении жилищных условий, инвалида о социальном обслуживании). *Жалоба* — заявление гражданина по поводу нарушенных прав и законных интересов. Чаще всего жалобы подаются на незаконные действия должностных лиц местного самоуправления (например, незаконное исключение гражданина из очереди на получение муниципального жилья). *Ходатайством* называются некоторые обращения с просьбой пересмотреть решение, которое заявитель считает ошибочным.

Предложения и заявления подаются в тот орган местного самоуправления и тому должностному лицу, в чьей компетенции находится решение данного вопроса. Жалобы подаются в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, по отношению к тому, чьи действия обжалуются. Жалобы запрещается пересылать для ре-

шения тому органу или должностному лицу, на кого жалуются. Ходатайства, как правило, подаются в орган, которому органы и должностные лица, от которых зависит решение вопроса, не подчинены. В местном самоуправлении ходатайство почти не встречается, хотя эту форму предусматривает, например, закон об обращениях граждан Воронежской области 1998 г. Существует и такая форма обращений, как *коллективная петиция* — обращение группы граждан в представительный орган местного самоуправления.

### § 3. Территориальное общественное самоуправление

Территориальное общественное самоуправление — специфическая форма участия граждан в местном самоуправлении, существующее в различных странах (США, Китай и др.). При использовании этой формы не принимаются решения, касающиеся всего муниципального образования, они могут относиться только к его отдельным частям.

В одних субъектах РФ (Алтайский край, г. Москва и др.) приняты законы о территориальном общественном самоуправлении, в других эти вопросы регулируются общими законами о местном самоуправлении.

Территориальное общественное самоуправление — это самоорганизация граждан по месту жительства на части территории муниципального образования (микрорайоны городов, улицы, поселки, дома, подъезд многоквартирного жилого дома, небольшой сельский населенный пункт и др.), территориальная община жителей. Она не создает отдельного муниципального образования. Органы территориального общественного самоуправления не пользуются правами органов муниципальных образований. Такая самоорганизация создается для самостоятельного и под свою ответственность осуществления инициатив населения по вопросам местного значения (например, для благоустройства) непосредственно жителями. Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, определяются жителями деревни, поселка, квартала и т.д. на своих собраниях, но устанавливаются представительным органом муниципального образования. В уставе территориального общественного самоуправления (территориальной общины) должны быть указаны: территория, на которой оно осуществляется; цели, задачи, направления деятельности; формы территориального общественного самоуправления; порядок формирования, прекращения полномочий; права и обязанности его органов; порядок принятия решений; порядок приобретения имущества (включая

финансовые средства), распоряжения ими; порядок прекращения территориального общественного самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется путем проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления. Оно может являться юридическим лицом. Устав территориального общественного самоуправления подлежит регистрации по процедуре и форме, установленным для некоммерческой организаций.

Органами территориального общественного самоуправления являются собрания и конференции граждан. Эти органы правомочны, если в собрании участвует не менее половины жителей территории, а в конференции — не менее  $\frac{2}{3}$  избранных делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории (участниками собраний и конференций могут быть лица, достигшие 16 лет).

К исключительным полномочиям собраний и конференций относятся: установление структуры органов территориального общественного самоуправления; принятие устава, изменений и дополнений к нему; избрание других органов общественного самоуправления; определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления; утверждение сметы доходов и расходов общественного самоуправления и отчета о ее исполнении; рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности избранных органов общественного самоуправления

Избираемые собраниями, конференциями другие органы территориального общественного самоуправления (это могут быть комитеты, группы уполномоченных, старшие по подъездам и другие органы, предусмотренные уставом) представляют интересы его населения, выполняют решения собраний и конференций, могут осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории и другую хозяйственную деятельность в целях удовлетворения социально-бытовых потребностей граждан данной территории. Эта деятельность может осуществляться как за счет граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления за счет средств местного бюджета. Органы общественного самоуправления вправе вносить в органы местного самоуправления проекты нормативных актов (не только по своим вопросам), которые подлежат обязательному рассмотрению органами или должностными лицами муниципальных образований.

Органы территориального общественного самоуправления создаются путем выборов, которые могут проводиться на общих собраниях (конференциях) жителей или путем голосования бюллетенями на из-

бирательном участке. Способ выборов устанавливается законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований. Органы территориального общественного самоуправления занимаются организацией окружающей среды (зеленых насаждений в городах и др.), следят за сохранностью жилищного и нежилого фонда, объектов социальной сферы, занимаются организацией досуга населения, особенно детей (создают детские площадки и др.), содействуют охране правопорядка, соблюдению прав потребителей, воспитанию детей и молодежи, осуществляют контроль за обслуживанием населения и т.д. Представительные органы местного самоуправления и местная администрация могут устанавливать сферы совместной компетенции с органами территориального общественного самоуправления. Они также наделены правом устанавливать перечень вопросов, решения по которым не могут быть приняты без согласования с территориальными органами общественного самоуправления. Вместе с тем органы местного самоуправления не могут передавать территориальным органам решение вопросов, входящих в компетенцию органов местного самоуправления.

Если территориальные общины являются юридическими лицами, они обладают своими финансами, складывающимися из собственных ресурсов, из средств, выделяемых им из бюджета местного самоуправления (не в административном порядке, а по договору). На эти средства, которые создаются за счет доходов от своей экономической деятельности, добровольных взносов и пожертвований граждан, предприятий, организаций (какие-то обязательные сборы эти органы устанавливать не вправе), может быть приобретено имущество, которое является собственностью территориальной общины. Такие общины вправе осуществлять собственную хозяйственную деятельность, заключать хозяйственные договоры с другими юридическими лицами (например, по благоустройству дворов), принимать на свой баланс различное имущество, получать кредиты и ссуды, приобретать акции и облигации и т.д.

Органы территориального общественного самоуправления не реже одного раза в год должны отчитываться о своей деятельности перед собранием (сходом, конференцией) жителей территориальной общины. Жители могут потребовать отчета и во внеочередном порядке. Решения органов территориального общественного самоуправления не должны противоречить законам, актам муниципального образования. Для предприятий, учреждений, должностных лиц, граждан на данной территории такие решения имеют только рекомендательный характер. Публичной власти территориального коллектива эти органы не имеют.

## Глава 19

# ОРГАНЫ И ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### § 1. Роль органов и должностных лиц местного самоуправления в обществе

**Органы** местного самоуправления и органы государства. Органы местного самоуправления и его должностные лица (представительные органы, главы муниципальной администрации, муниципальные служащие и др.) как и государственные органы, участвуют в управлении делами общества. Они издают обязательные постановления, могут взимать местные налоги и сборы (в установленных законом пределах), занимаются вопросами образования, здравоохранения, строительством различных сооружений, дорог, ремонтом и обслуживанием и т.д. Однако в данном случае такое управление осуществляется, во-первых, путем использования не государственной власти, а власти территориального коллектива, во-вторых, только на местном уровне (свои органы действуют в пределах каждого муниципального образования), в третьих, только присущими им средствами и методами, установленными законом, изданным государством, органами государственной власти. Органы местного самоуправления не вправе применять многие средства, используемые органами государственной власти (например, уголовные наказания). Хотя в России органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, основы их организации и деятельности определяются актами государственной власти - федеральными законами РФ и законами субъектов РФ.

В местном самоуправлении следует не только различать институты непосредственной демократии и органы местного самоуправления, но среди последних выделять представительные органы и сход, с одной стороны, и собственно управленческие, административные органы (мэр, исполнительный орган, департаменты и др.), — с другой.

**Системы** органов местного самоуправления. В мире действуют четыре системы управления делами на местах. Три из них являются системами органов муниципального управления, четвертая государственного управления.

Первая система — *англосаксонская* — предполагает управление местными делами через выборные органы общей компетенции (совет, мэра и др.). В мелких общинах совет заменяет общее собрание жителей (сход), а мэра заменяет староста. Жители могут избирать непосредственно также и других должностных лиц, имеющих отраслевые полномочия (например, казначея общины, шерифа, ответственного за соблюдение общественного порядка). Эта система принята в странах с влиянием англосаксонского права, но применяется и в России, где во всех звеньях большинства субъектов РФ действуют только выборные органы общей компетенции, хотя в отдельных республиках, краях, областях выделены административно-территориальные единицы, куда органы субъекта РФ назначают для управления ими чиновников (администраторов) общей компетенции (Удмуртия, Иркутская область и др.).

Вторая система получила название *романо-германской*, или континентальной. Она предполагает существование избранного совета и его председателя, являющегося исполнительным органом совета, а в общинах и городах — совета и мэра (исполнительного органа). Кроме общины в более крупных территориальных единицах есть назначаемые чиновники общей компетенции (префекты и др.), которые занимаются многими вопросами местной жизни (охрана порядка и др.) и одновременно являются представителями государства, контролирующими законность деятельности местных органов самоуправления. В общинах таким представителем назначается избранный мэра. При данной системе советы могут избираться не во всех административно-территориальных единицах. В некоторых их звеньях имеются только назначенные чиновники общей компетенции (такие единицы не являются территориальными коллективами — Германия, Финляндия и др.).

Третья система — *иберийская* (от старого названия Пиренейского полуострова) — применяется во многих странах Латинской Америки (Бразилия, Колумбия, Перу и др.). Население избирает совет и мэра (в региональных единицах — префекта). После избрания префект и мэра утверждаются в качестве представителей государственной власти. По должности они одновременно являются председателями советов и таким образом сосредоточивают в своих руках исполнительную власть на местах как по общегосударственным вопросам, так и по вопросам местного значения.

Четвертая система управления на местах — *государственная* — типична для стран тоталитарного социализма (ранее применялась в СССР, Болгарии, Румынии и др., в настоящее время принятая в Китае, КНДР, Кубе и др.). На местах создаются только орга-

ны государственной власти, избираемые гражданами административно-территориальных единиц Советы и органы государственного управления общей компетенции исполнительные комитеты (в Китае они называются «местные народные правительства»). Понятие местного самоуправления отвергается. Избранные в состав исполнительных комитетов лица возглавляют отраслевое управление делами на местах (отделы образования, здравоохранения и т.д.). Отделы находятся в двойном подчинении: соответствующему (как правило, одноименному) министерству и своему исполнительному комитету. В других системах двойное подчинение отделов местной администрации не предусмотрено, они подчинены только органам местного самоуправления,

В России **структуру** органов местного самоуправления составляют представительный орган местного самоуправления, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган и иные органы, предусмотренные уставом муниципального образования, если они обладают собственными полномочиями по вопросам местного значения. Наличие в этой структуре представительного органа, главы администрации и местной администрации (исполнительно-распорядительного органа) обязательно (за исключением мелких муниципальных образований, где, например, полномочия представительного органа выполняет сход граждан).

## **§ 2. Представительные органы местного самоуправления**

**Виды представительных** органов на местах. Почти во всех странах в системе местного самоуправления существуют выборные органы, которые занимают основное место в этой системе. Среди таких органов главное значение имеет коллегиальный представительный орган, состоящий из избранных депутатов или советников. В подавляющем большинстве стран они избираются прямыми выборами, в общинах (низовом звене) - прямыми выборами, но в ряде стран Востока (Алжир, Сенегал, Марокко, Египет и др.) некоторая часть советников (а иногда — все) избирается непрямыми выборами или делегируется общественными объединениями, нередко особое представительство имеют женщины (Индия, Бангладеш и др.).

В России местные представительные органы называются **позразному** (советы, комитеты, управы). Нередко эти названия связаны с национальными особенностями, местными традициями. Однако в целом их организация однотипна, хотя представительные собрания муниципальных районов могут иметь существенные особенности в

порядке их формирования (они рассматриваются ниже). Однотипной является и система отношений представительных органов муниципальных образований с другими муниципальными органами и должностными лицами, с федеральными органами субъектов РФ.

В поселениях представительный орган состоит из депутатов, избираемых гражданами. В муниципальных районах представительный орган также может избираться гражданами (при этом депутатов от одного поселения, входящего в район, должно быть не более  $\frac{2}{5}$  общего состава), а может состоять из глав поселений, входящих в муниципальный район, и из депутатов, избранных путем непрямых выборов, представительными органами поселений из их числа. В отношении отдельных поселений тоже должна соблюдаться пропорция, указанная выше. Численность депутатов представительного органа связана с численностью населения муниципального образования: не менее семи человек при населении менее 1 тыс. человек, 10 — при населении 1 тыс. — 10 тыс., 15 — при населении 10 тыс. — 30 тыс. и т.д. Наибольшая численность — 50 человек при населении свыше 500 тыс. человек. Численность представительного органа муниципального района не может быть менее 15 человек.

Представительный орган может начать работу, если он укомплектован на  $\frac{2}{3}$  состава. Если представительный орган состоит из депутатов нескольких селений, каждое из них должно быть представлено в муниципальном представительном органе. Представительный орган муниципального образования обладает правами юридического лица. Срок полномочий депутатов — не менее двух и не более пяти лет.

**Правовое положение депутата.** Основы правового положения депутата представительного органа местного самоуправления в Российской Федерации определяются федеральными законами о гарантиях избирательных прав и прав граждан на участие в референдуме, об общих принципах организации местного самоуправления, законами субъектов РФ о местном самоуправлении, законами о статусе депутата местного представительного органа и выборного должностного лица, которые приняты в ряде субъектов РФ. Некоторые уточняющие положения содержатся и в уставах муниципальных образований.

Поскольку депутат является представителем избравшего его населения и выразителем его воли в представительном органе, предусматриваются гарантии его деятельности и некоторые депутатские привилегии. Вместе с тем законодательство устанавливает для депутатов и некоторые ограничения и запреты, связанные с их положением.

Депутаты представительного органа осуществляют свои полномочия либо на постоянной основе (депутаты-профессионалы, полу-

чающие за эту работу денежный оклад), либо без отрыва от производства (получают заработную плату по месту работы и компенсацию расходов за выполнение депутатских обязанностей). На постоянной основе могут работать не более 10% депутатов (если численность представительного органа менее 10 человек — один депутат). Если депутат работает на постоянной основе, ему предоставляются определенные социальные гарантии (социальное страхование за счет средств муниципального образования, медицинское обслуживание и др.) на уровне муниципальных служащих. Депутатам, работающим на общественных началах, компенсируются затраты, связанные с депутатской деятельностью, а также иногда за время участия в заседаниях представительного органа (в редких случаях — и в заседаниях его постоянных комиссий) выплачивается фиксированное почасовое вознаграждение.

Депутаты не могут быть одновременно депутатами Государственной Думы, законодательного (представительного) органа, другого местного представительного органа, совмещать эту работу с государственной службой (однако законы многих субъектов РФ и уставы муниципальных образований разрешают депутатам, работающим на непостоянной основе, оставаться, например, директорами государственных предприятий). Депутаты, работающие на постоянной основе, не вправе заниматься иной оплачиваемой деятельностью, кроме научной, преподавательской, творческой работы, приобретать, арендовать объекты, находящиеся в муниципальной собственности.

Закон запрещает привлекать депутатов к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, выраженную позицию, другие действия, осуществляемые ими по своему статусу, в том числе и после истечения срока полномочий. Это положение не распространяется на случаи публичных оскорблений, клеветы и других действий депутата, за которые федеральным законом установлена ответственность. Полномочия депутата могут быть прекращены по состоянию здоровья (при признании этого судом), а также вследствие; выезда на постоянное жительство за пределы Российской Федерации, утраты гражданства РФ, а также гражданства иностранного государства, с которым Россией заключен договор, предусматривающий право иностранного гражданина быть избранным в органы местного самоуправления; отставки по собственному желанию; отзыва избирателями; вступления в силу в отношении депутата обвинительного приговора суда; упразднения данного муниципального образования]

Гарантии деятельности депутата состоят также в том, что:

- 1) срок его полномочий не может быть меньше двух лет, что дает

ему возможность всесторонне проявить себя в работе (сокращение срока возможно только при досрочном отзыве); 2) срок его полномочий не может быть сокращен в период депутатской работы. Если депутат избран на четыре года, нельзя установить ему двухлетний срок в результате принятия нового закона (устава). Нововведение будет относиться только к вновь избранным депутатам и обратной силы не имеет (это правило не действует при досрочном роспуске всего представительного органа).

Деятельность представительного органа местного самоуправления осуществляется в различных формах. Депутаты участвуют в пленарных заседаниях; в работе постоянных комиссий (комитетов), созданных представительным органом; обращаются с депутатскими запросами к различным должностным лицам; работают с избирателями в своем избирательном округе (в небольших поселениях округ включает муниципальное образование целиком, но иногда депутаты распределяются по улицам, группам дворов).

**Компетенция представительного органа.** Компетенция представительного органа местного самоуправления в самой общей форме определена Конституцией РФ (решение вопросов местного значения), более детально регламентируется законами. Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления 2003 г. устанавливает исключительную компетенцию представительного органа независимо от звена территориального деления, т.е. называет те полномочия, которые вправе осуществлять только такой орган, и никакой другой. К исключительным полномочиям представительного органа местного самоуправления относятся:

- 1) принятие устава муниципального образования, внесение в него изменений и дополнений (закон не предусматривает принятие устава муниципального образования путем референдума); представительный орган вправе принимать также иные нормативные правовые акты по вопросам местного значения в соответствии с уставом;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета исполнительного органа муниципального образования о его исполнении;
- 3) установление местных налогов и сборов (в пределах сумм, установленных законом);
- 4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов о их исполнении;
- 5) установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью (само же управление и распоряжение ею осуществляется исполнительным органом муниципального образования и другими муниципальными органами под контролем представи-

тельного органа). Представительный орган по своему характеру (да и собирается он периодически) повседневным управлением и распоряжением собственностью заниматься не может, либо исключено, что, например, вопросы купли-продажи каких-то крупных объектов будут решаться на заседании представительного органа;

б) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также установление тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;

7) определение порядка участия в организациях межмуниципального сотрудничества;

8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения. Дополнительные полномочия могут быть предоставлены законом,

Некоторые из указанных выше вопросов (например, установление налогов, утверждение бюджета и др.) могут быть вынесены на рассмотрение представительного органа только главой администрации или при наличии его заключения.

Перечисленные полномочия не могут осуществляться другими органами местного самоуправления (кроме схода там, где нет избранного представительного органа). Только отдельные из них и лишь частично могут быть временно делегированы другим органам самоуправления (например, главе администрации — право издать нормативные правила по вопросу охраны зеленых насаждений в городе), целиком исключительные полномочия делегироваться не могут.

В соответствии с законами в уставе муниципального образования могут предусматриваться и иные полномочия его представительного органа. Одни из таких полномочий конкретизируют, развивают названные выше, другие являются новыми. Так, в уставах некоторых городов (Астрахань, Волгоград и др.), принятых в соответствии с прежним Законом об общих принципах организации местного самоуправления 1995 г., говорится, что представительный орган может создавать муниципальные банки, внебюджетные и валютные фонды, принимать решения о выделении ссуд и займов из городского бюджета, утверждать по представлению мэра схемы управления городом, устанавливать правила торговли, льготы в целях стимулирования отдельных видов предпринимательской деятельности, учреждать собственные средства массовой информации, устанавливать порядок использования нежилых помещений и т.д. Представительные органы

местного самоуправления ряда муниципальных образований на своих заседаниях утверждают в должности высших муниципальных чиновников, представляемых главой местной администрации, выступают с законодательной инициативой в законодательном собрании субъекта РФ.

Осуществляя свои полномочия, представительный орган издает нормативные акты. Глава администрации подписывает или может отклонить такой акт в течение 10 дней (с обоснованием). Если акт будет опять принят представительным органом  $\frac{2}{3}$  голосов от установленной численности представительного органа, то он подлежит подписанию в течение семи дней и обнародованию.

**Срок полномочий и порядок деятельности.** В разных странах *срок полномочий* представительного органа местного самоуправления колеблется от двух (США) до шести лет (Франция). В России он не может превышать пяти лет. Конкретный срок определяется уставом муниципального образования, но обычно устанавливается четырехлетний срок. Продление срока, определенного уставом, не разрешается, хотя на практике это бывает. Полномочия представительного органа могут быть прекращены досрочно в связи с ответственностью органов и должностных лиц местного самоуправления, вследствие его самороспуска, а также в случае решения суда субъекта РФ о неправомочности данного состава представительного органа. В этих случаях проводятся досрочные выборы.

*Порядок работы* представительного органа определяется уставом муниципального образования и регламентом. Деятельность этого органа имеет коллегиальный характер и осуществляется в форме заседаний, на которых обсуждаются вопросы и принимаются решения. Для заседания необходим кворум, т.е. должно присутствовать большинство членов представительного органа. Решение принимается большинством голосов присутствующих (при кворуме), а иногда требуется большинство списочного состава представительного органа (обычно для принятия нормативных актов, бюджета и решения других важнейших вопросов). В некоторых муниципальных образованиях депутаты созываются на заседание по мере надобности, но чаще в определенный промежуток времени, когда работает представительный орган. Этот промежуток времени объявляется сессией, которая состоит из одного или обычно нескольких заседаний. Для сессии утверждается повестка дня, для заседания тоже может утверждаться повестка дня. В отличие от сессии на очередном заседании в ходе сессии может продолжаться обсуждение вопроса, не завершённое на предыдущем заседании. Вопрос, по которому обсуждение на данной сессии не завершено и решение не

принято, должен на другой сессии рассматриваться с самого начала (внесения). В крупных муниципальных образованиях сессии созываются три-четыре раза в год, в небольших — чаще (иногда -- один раз в месяц). Возможно проведение и внеочередных заседаний.

На своих сессиях (заседаниях) представительный орган принимает нормативные акты местного самоуправления, устанавливает местные налоги и сборы и решает все остальные вопросы, относящиеся к его Исключительному ведению.

Руководящие и внутренние органы представительного органа. Работой пленарного заседания муниципального представительного органа руководит избираемый им председатель, которым может быть глава муниципального образования, если он избран на муниципальных выборах, а не представительным органом, но в этом случае он не может исполнять обязанности главы муниципального образования. Совмещение должностей главы муниципального образования и председателя представительного органа недопустимо. Нередко избирается заместитель председателя, иногда секретарь.

На заседаниях представительный орган может создавать свои *постоянные отраслевые комитеты или комиссии* (по вопросам благоустройства, муниципального жилья и др.) и *временные комитеты или комиссии*. Постоянные комитеты (комиссии) создаются на весь срок полномочий представительного органа и наделены определенными полномочиями. Они готовят вопросы к пленарному заседанию, проекты решений, но обязательных решений принимать не вправе. Временные комиссии создаются для выполнения отдельных задач. Небольшие представительные органы в муниципальных образованиях постоянных комиссий не создают, а поручают отдельным членам представительного органа те или иные участки работы -- образование, пожарная охрана и т.д.

Для подготовки к рассмотрению вопросов на заседаниях представительного органа комиссии (комитеты) образуют *рабочие группы*. В их состав включаются депутаты, различные специалисты (экономисты, бухгалтеры, социологи и др.), представители заинтересованных организаций. Постоянные комиссии, а также избранные ими (или на заседании представительного органа) их председатели не подчинены главе муниципального образования (например, они вправе контролировать работу различных служб и ставить эти вопросы на сессиях), но должны сотрудничать с администрацией при решении общих задач. Контроль комиссий — это положительный фактор и для администрации: вскрывая недостатки, он помогает совершенствовать ее работу.

Наряду с представительным органом в муниципальном образовании избирается другой коллегиальный орган — *контрольный орган* (счетная палата, контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др.). Такой орган, избираемый непосредственно гражданами или представительным органом, контролирует исполнение бюджета и распоряжение имуществом муниципального образования.

Коллегиальным органом является также *избирательная комиссия* муниципального образования. Исполнительный орган, администрация (если она создается) не являются коллегиальными. Они действуют в соответствии с принципом единоначалия.

### § 3. Выборные должностные лица местного самоуправления

**Виды выборных должностных лиц.** В большинстве зарубежных стран наряду с выборным представительным органом имеются выборные должностные лица, чаще всего — должностное лицо общей компетенции (мэр, бургомистр), его заместитель (заместители), секретарь. Они избираются или гражданами непосредственно, или (например, во Франции) представительным органом (председатель совета департамента обладает местной исполнительной властью). Иногда (в Великобритании, США и др.) избирают и должностных лиц отраслевой компетенции (муниципальный казначей, шериф — лицо, ответственное за соблюдение общественного порядка, и др.).

В России Федеральным законом 2003 г., законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований предусмотрена возможность выборов их должностных лиц и обязательность выборов определенного должностного лица — главы муниципального образования. Обычно в муниципальных образованиях избирают только должностных лиц общей компетенции (мэра), практики избрания должностных лиц отраслевой компетенции в России нет, хотя это не запрещено.

**Глава муниципального образования.** Как правило, в большинстве муниципальных образований высшим должностным лицом является *глава муниципального образования*. Иногда выбирают только главу администрации, а заместителей он назначает сам. Если же выбрали заместителя, то он выбирался в паре с кандидатом на должность главы администрации: голосуя за то или иное лицо на должность главы администрации, избиратель тем самым голосует и за его заместителя.

В настоящее время закон не предусматривает избрание заместителя (заместителей) главы муниципального образования. Заместителя (заместителей) теперь назначает глава муниципального образования. Нередко они называются вице-мэрами. В г. Екатеринбурге есть даже вице-мэр по идеологии.

Глава муниципального образования избирается непосредственно гражданами или представительным органом муниципального образования из его состава (конкретно тот или иной порядок выборов определяется уставом муниципального образования). Если глава администрации избран представительным органом, то он либо входит в состав представительного органа с правом решающего голоса, либо возглавляет местную администрацию. Глава администрации может также занять эту должность по контракту в результате конкурса. Однако, как указывалось выше, одно и то же лицо не может быть одновременно председателем представительного органа и главой местной администрации.

Глава муниципального образования в России избирается обычно на четыре-пять лет (не более). Конкретный срок его полномочий определяется уставом муниципального образования, но в пределах, установленных законом соответствующего субъекта РФ о местном самоуправлении или о выборах представительных органов и должностных лиц местного самоуправления. Иногда этот срок четко фиксирован для муниципальных образований всех уровней (Ярославская область). Наименование главы муниципального образования также определяется уставом, но в соответствии с законами субъектов РФ (глава города, глава района, глава поселка). На практике чаще всего используются термины «глава» или «мэр» с указанием муниципального образования (города, сельсовета и т.д.). В некоторых сельских муниципальных образованиях их глава называется старостой.

Глава муниципального образования представляет его в отношениях с другими муниципальными образованиями, органами государства, гражданами, действуя без доверенности. Он подписывает и обнародует правовые акты муниципального образования, вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования. По некоторым вопросам, указанным выше (бюджет и др.), только он может вносить проекты решений на рассмотрение представительного органа.

Глава администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью за исключением педагогической, научной и иной творческой деятельности.

Глава администрации руководит на принципах единоначалия местной администрацией (исполнительно-распорядительным органом, департаментами, отделами и т.д.). Он сам может возглавлять коллегиальный исполнительно-распорядительный орган, если он создается, но в этом случае решения тоже принимает единолично глава администрации. Должностные лица администрации назначаются главой администрации по результатам конкурса, что оформляется кон-

трактом. Он же увольняет их в соответствии с нормами ТК РФ. Под его руководством находится муниципальная служба.

Глава муниципального образования вправе издавать постановления по вопросам местного значения, они могут иметь нормативный характер на территории муниципального образования и относиться не только к его жителям, но и другим лицам, находящимся на территории муниципального образования. Эти постановления не должны затрагивать сферу исключительных полномочий представительного органа, если последний не делегирует временно или на разовой основе такие полномочия. Он имеет право вето по отношению к актам представительного органа.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования. Осуществляя свои полномочия, он руководствуется законодательством, а также нормативными правовыми актами, принятыми муниципальным представительным органом.

Глава муниципального образования может быть отрешен от должности по собственному желанию, вследствие выезда на постоянное место жительства за пределы Российской Федерации, прекращения российского гражданства, отзыва избирателями аналогично отзыву депутатов, признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным, при установленной судом стойкой неспособностью по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия, в случаях вступления в отношении него обвинительного приговора суда.

Наряду с должностью главы муниципального образования уставами может быть предусмотрена должность *главы местной администрации*. В некоторых случаях эти должности разведены, но в большинстве муниципальных образований глава муниципального образования одновременно является главой местной администрации. В этом случае глава муниципального образования руководит исполнительно-распорядительной деятельностью по вопросам местного значения, т.е. исполнительным органом местного самоуправления, его администрацией.

Главе местной администрации подчинена местная администрация, ее работники назначаются им. Руководители местных служб могут созываться на совместные заседания. Иногда создается даже нечто вроде коллегиального исполнительного органа, но решения принимает единолично глава администрации (независимо от того, кто ею руководит — глава муниципального образования или другое лицо). Он же определяет структуру, порядок формирования и штатную численность муниципальной администрации, разрабатывает схемы управления отраслями местного хозяйства и социальной сферы, на-

значает на должность и освобождает от должности руководителей структурных подразделений администрации (начальников, заведующих отделами, управлениями, службами администрации), заключает трудовые контракты с муниципальными служащими, распоряжается кредитами местной администрации и др.

#### § 4. Администрация муниципального образования

Кроме представительного органа (совета и др.) и выборного главы муниципального образования в муниципальном образовании могут функционировать и другие, невыборные органы и должностные лица. Это — администрация муниципального образования. Структура, компетенция, сроки полномочий органов и должностных лиц определяются муниципальными образованиями на основе законов субъектов РФ о местном самоуправлении. Наиболее важное значение среди таких органов и должностных лиц местного самоуправления имеют *исполнительно-распорядительные органы/должностные лица*, занимающиеся *общим администрированием*. Если муниципальную администрацию возглавляет не глава муниципального образования (как говорилось, он избирается), то руководитель исполнительного органа и всей администрации, ее члены не избираются, а нанимаются, как управленцы, по контракту. Среди них есть не просто рядовые муниципальные чиновники, а должностные лица, обладающие в сфере своей деятельности *дискреционными полномочиями* (о них говорилось выше).

Исполнительные органы, число и номенклатура должностных лиц, содержание их деятельности различаются в зависимости от уровня муниципального образования, численности жителей, развития инфраструктуры, экономического положения, разнообразия функций, требующих диверсификации управления, и др. Обычно такие органы называются местными администрациями, а их руководитель — главой администрации. Выше уже говорилось, что эту должность, как правило, занимает глава муниципального образования. В таком случае глава администрации (он же — глава муниципального образования) оказывается выборным должностным лицом. Если же устав муниципального образования предусматривает отдельные должности главы муниципального образования и главы администрации (исполнительного органа), то последний назначается либо главой муниципального образования, либо представляет собой наемным администратором по контракту. Глава администрации возглавляет группу чиновников — начальников отделов по различным отраслям управления (местной промышленности, сельского хозяй-

ства и т.д.), которые могут составлять под его председательством коллегиальный исполнительно-распорядительный орган, своего рода муниципальное «правительство», коллегию, имеющую совещательный характер. Разумеется, это бывает только в крупных муниципальных образованиях.

Глава местной администрации может иметь своих заместителей, которых назначает либо самостоятельно (если это предусмотрено уставом муниципального образования), либо по согласованию с представительным органом или главой муниципального образования (в соответствии с уставом). На практике, однако, такие назначения всегда делаются после предварительных обсуждений с главой муниципального образования или совещания в представительном органе, после беседы с его председателем, другими членами. Обычно руководитель администрации (независимо от того, занимает или нет эту должность глава муниципального образования) имеет заместителей по финансово-экономической деятельности, коммунально-бытовому обслуживанию, социальной поддержке населения и др.

Структура, штатное расписание и численность местной администрации определяются главой местной администрации и утверждаются главой муниципального образования, а иногда — и представительным органом муниципального образования. В структуру администрации входят различные департаменты, отделы, секторы, комитеты и другие структурные подразделения отраслевого, функционального, территориального характера, в том числе подразделения по управлению муниципальной собственностью, местными финансами, жилищно-коммунальным хозяйством и т.д. В крупных муниципальных образованиях создаются отделы здравоохранения, образования, транспорта и связи и др. Местная администрация имеет свой обслуживающий аппарат (управление делами, бухгалтерия, отдел кадров, юридическая служба и т.д.). Состав каждого структурного подразделения исполнительного органа местного самоуправления возглавляет руководитель (начальник управления, заведующий отделом и т.д.).

Муниципальная администрация занимается подготовкой проектов решений, их обоснованием и текущей работой. Она разрабатывает и после согласования с главой муниципального образования вносит в представительный орган проекты планов и программ социально-экономического развития муниципального образования как в целом, так и по различным сферам (строительство, транспорт, бюджет и т.д.); организует выполнение решений представительного органа и главы муниципального образования; управляет муниципальной собственностью на основах, установленных представительным органом; выступает заказчиком для выполнения разного рода работ и услуг, необходимых для населения

муниципального образования (например, строительство школы, открытие нового транспортного маршрута); заключает договоры с другими организациями о сотрудничестве по вопросам экономического и социального развития муниципального образования; осуществляет контроль за правильностью цен, тарифов на товары, расчеты, услуги, осуществляемые в пределах муниципального образования; обеспечивает санитарию и гигиену на своей территории; контролирует соблюдение правил торговли, рынки, ярмарки; содержит учреждения образования, здравоохранения, культуры и другие, находящиеся в муниципальной собственности, и заботится об их развитии; выдает разрешения на строительство; принимает меры по улучшению жилищных и бытовых условий нуждающихся граждан; разрабатывает и реализует программы по повышению занятости населения и организации общественных работ (строительство дорог, благоустройство и т.д.); в соответствии с законом принимает меры, связанные с проведением публичных манифестаций, спортивных, зрелищных мероприятий (например, установление маршрутов демонстраций, соблюдение порядка на спортивных состязаниях и др.); обеспечивает охрану общественного порядка и противопожарную безопасность, а также осуществляет также иные полномочия, возложенные на нее в пределах закона представительным органом муниципального образования или его главой.

Как указывалось выше, руководителем муниципальной администрации может быть лицо, занимающее такую должность по контракту и подчиненное главе муниципального образования. Контракт заключается по результатам конкурса на срок, предусмотренный уставом муниципального образования.

Порядок проведения конкурса устанавливается представительным органом муниципального образования. О нем оповещается не менее чем за 20 дней и создается конкурсная комиссия (ее члены обычно назначаются представительным органом). Если конкурс проводится в муниципальном районе или городском округе,  $\frac{1}{3}$  конкурсной комиссии назначается представительным органом субъекта РФ по представлению высшего должностного лица субъекта. По результатам конкурса заключается контракт.

Полномочия главы администрации, действующего на основании контракта, прекращаются вследствие отставки по своему желанию, расторжения контракта (по соглашению стороны или в судебном порядке), отрешения от должности, прекращения гражданства РФ, выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства, признания *его* судом недееспособным, безвестно отсутствующим, вступления в силу в отношении главы администрации обвинительного приговора суда. Если главой администрации является глава

муниципального образования, то возможны и другие основания для прекращения его полномочий.

## § 5. Муниципальная служба

Работники муниципальных органов (кроме отдельных лиц обслуживающего, технического персонала), занимающие какую-либо должность, являются муниципальными служащими. Муниципальные должности делятся на две группы: 1) *выборные* муниципальные должности, замещаемые в результате выборов (депутаты представительного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, прежде всего глава муниципального образования); 2) муниципальные должности, замещаемые путем заключения *трудового договора*. Вторая категория должностей относится к *муниципальной службе*.

Муниципальная служба — это профессиональная деятельность лица, занимающего должность на *невывборной* основе. Депутат представительного органа, выборное должностное лицо местного самоуправления занимают должность, но муниципальными служащими не являются. Не являются муниципальными служащими также лица, не замещающие муниципальные должности, не имеющие полномочий по участию в управлении, а занимающиеся обслуживанием, техническим обеспечением деятельности органов местного самоуправления (например, шоферы, разнорабочие, stenографистки).

В разных странах существуют свои классификации муниципальных должностей по категориям, классам (в некоторых странах бывает до 10 классов), рангам и т.д. В России порядок установления муниципальных должностей, прохождения муниципальной службы, права и обязанности муниципальных служащих определяются Федеральным законом от 8 января 1998 г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». Более детально эти вопросы регулируются законами субъектов РФ о местном самоуправлении и о муниципальной службе. Законами субъектов РФ утверждается реестр муниципальных должностей. На его основе каждое муниципальное образование устанавливает для себя муниципальные должности. Реестр муниципальных должностей предусматривает муниципальные должности трех категорий: «А», «Б» и «В». К категории «А» относятся: глава муниципального образования; председатель, его заместитель и депутаты представительного органа при условии, что они работают на постоянной основе. Депутаты, работающие на общественных началах, но в остальном их правовое положение приравнивается к «депутатам на должности». Лица, занимающие должности по

категории «А», муниципальными служащими не являются. Муниципальные служащие — это лица категорий «Б» и «В».

Муниципальные должности категорий «Б» и «В» подразделяются на высшие, главные, ведущие, старшие и младшие. К высшим муниципальным должностям обычно относятся: глава администрации (если эту должность по совместительству занимает глава муниципального образования, последний не становится муниципальным служащим, так как остается выборным должностным лицом) и заместители главы администрации. Главные муниципальные должности категории «Б»; руководители основных структурных подразделений местной администрации, ведущие должности - руководители мелких структурных подразделений, помощники главы администрации, старшие должности — помощники заместителей главы администрации, помощники руководителей комитетов и комиссий муниципального представительного органа, младшие должности различные специалисты (юристы, экономисты и др.).

Муниципальные должности категории «В» также подразделяются на высшие, главные, ведущие, старшие, младшие. К высшим должностям относятся руководители структурных подразделений местной администрации во внутригородских районах (если такие районы - муниципальные образования), к главным - их заместители, к ведущим — главные специалисты, к старшим - ведущие специалисты, к младшим — специалисты 2-й категории. Внутри каждой группы могут быть свои квалификационные разряды (классы), которые присваиваются по результатам квалификационного экзамена или аттестации. Есть и другие должности и их иные классификации, но они должны устанавливаться муниципальным образованием в рамках реестра.

В связи с особыми условиями деятельности (прием граждан в нерабочее время, частые выезды на места, установленные запреты, например, заниматься предпринимательской деятельностью или участвовать в забастовках и др.) муниципальным служащим предоставляются определенные трудовые и социальные гарантии. К ним, в частности, относятся: медицинское обслуживание (в том числе после выхода на пенсию), пенсионное обеспечение за выслугу лет и пенсионное обеспечение членов семьи в случае смерти муниципального служащего, наступившей в связи с исполнением служебных обязанностей; обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением муниципальным служащим должностных обязанностей; обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения муниципальной службы или после ее прекращения, если эти вредные последствия на-

ступили в связи с исполнением должностных обязанностей; дополнительные выплаты за квалификационные разряды (достигают 40% оклада), ежемесячные надбавки за выслугу лет (при стаже до пяти лет — 10%, свыше 15 лет — до 40%). При уходе в отпуск оказывается материальная помощь (обычно два оклада денежного содержания). Существуют надбавки за почетные звания Российской Федерации и т.д. В законах субъектов РФ предусмотрены и иные гарантии. Чаще других называются: предоставление жилья, обеспечение транспортом (или денежная компенсация транспортных расходов), повышение квалификации с отрывом от работы, но с сохранением денежного содержания и др. Однако вопреки существующему мнению при всех надбавках доход руководителя отдела (управления и т.д.) даже в крупном муниципальном образовании не выше доходов секретарши в процветающей коммерческой фирме.

Муниципальный служащий не вправе: заниматься другой оплачиваемой работой, кроме научной, преподавательской и иной творческой деятельности; быть депутатом любого представительного органа (федерального, субъекта РФ, муниципального), членом иных выборных органов, выборным должностным лицом местного самоуправления; заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц; состоять членом правления (совета директоров и т.д.) коммерческой организации, если ему не поручено участвовать в управлении такой организацией в соответствии с законодательством и на основе порядка, установленного уставом муниципального образования; быть поверенным или представителем третьих лиц в органе местного самоуправления, в котором он состоит на службе; использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое имущество и служебную информацию; получать гонорары за публикации и выступления в качестве муниципального служащего; получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, услуги, оплату развлечений, питания, отдыха, транспортных расходов и др.), связанные с выполнением муниципальными служащими своих служебных обязанностей; выезжать в командировки за счет средств физических или юридических лиц, кроме как на взаимной основе, если об этом имеется договоренность органов муниципального образования с органами государственной власти, других муниципальных образований, с международными и иностранными организациями некоммерческого характера; принимать участие в забастовках; использовать свое служебное положение в интересах политических партий, других общественных или религиозных объединений.

Муниципальные служащие не вправе также создавать в органах местного самоуправления структуры политических партий, других

общественных объединений, религиозных организаций (кроме профессиональных союзов). Будучи назначены на должность, они обязаны передать в доверительное управление под гарантию муниципалитета на время прохождения службы находящиеся в их собственности пакеты акций в уставном капитале коммерческих организаций. При поступлении на службу муниципальные служащие должны представить в налоговые органы сведения о доходах и об имуществе, принадлежащем им на праве собственности.

## **§ 6. Государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления**

Органы государства осуществляют контроль в отношении местного самоуправления. Так, контроль за соблюдением законности возложен на прокуратуру, соответствие актов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта РФ контролируют конституционные (уставные) суды субъектов РФ, действует судебный контроль. Акты органов муниципальных образований, не соответствующие законодательству, могут быть приостановлены или признаны судом недействующими. При определенных условиях представительный орган муниципального образования, как указывалось выше, может быть распущен законом субъекта РФ, а глава муниципального образования отрешен от должности главой администрации субъекта РФ. Возможно также временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления, о чем тоже уже говорилось.

Органы местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с законами. Ответственность депутатов перед избирателями выражается в праве последних досрочно отзывать депутатов. Ответственность органов и должностных лиц муниципального образования перед государством наступает только на основании решения суда. Органы государства не вправе смещать должностных лиц или распускать представительные органы местного самоуправления по своему усмотрению. Решение об этом принимает суд в случае нарушения ими Конституции РФ, федеральных законов, конституций (уставов) и законов субъектов РФ, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего исполнения муниципальными органами и должностными лицами переданных им государственных полномочий.

Ответственность представительного органа муниципального образования наступает после решения суда, установившего противо-

правность его акта. Если такой акт не отменен в течение срока, установленного судом, или не приняты меры по его исправлению, суд устанавливает факт неисполнения его решения. В течение одного месяца после решения суда, установившего факт неисполнения его решения, высшее должностное лицо субъекта РФ вносит в законодательный орган субъекта РФ проект закона о роспуске представительного органа муниципального образования (его может распустить также Президент РФ). Закон о роспуске может быть обжалован в суд в течение 10 дней.

Глава муниципального образования, как уже говорилось, может быть досрочно отозван избирателями. Он может быть также отрешен от должности правовым актом высшего должностного лица субъекта РФ в случае издания главой муниципального образования противоправного правового акта, если эти противоречия не исправлены, что опять-таки установлено судом; а также правового акта (в том числе ненормативного), который нарушает права и свободы граждан, представляет собой угрозу единству и территориальной целостности Федерации, ее безопасности, обороноспособности, единству правового и экономического пространства. Отрешение возможно и в том случае, если судом установлено нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ, и должностное лицо не приняло в течение указанного судом срока мер для исправления положения. Акт об отрешении во всех случаях не может быть издан главой субъекта РФ в срок, составляющий менее месяца со дня последнего решения суда. Отрешение от должности может быть обжаловано в суд.

В таком же порядке осуществляется отрешение от должности главы администрации муниципального образования, его исполнительного органа, если он работает по контракту.

Ответственность органов муниципального самоуправления перед государством может выражаться во временном изъятии у них некоторых полномочий и временном осуществлении их государственными органами (органами государственной власти субъекта РФ). Изъятие полномочий возможно, если муниципальные органы не созданы или не могут быть созданы в связи со стихийными бедствиями (в этих случаях указанные последствия не являются формой ответственности). Временное осуществление государственными органами отдельных полномочий органов муниципальных образований в качестве ответственности возможно в случаях, если: 1) если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципального образования по исполнению его долговых и (или) бюджетных обязательств, пре-

вышающая 30% собственных доходов муниципального образования за финансовый год или 40% всех бюджетных ассигнований (при условии, что бюджетные обязательства Федерации и соответствующего субъекта РФ перед муниципальным образованием выполнены); 2) при осуществлении государственных полномочий, переданных муниципальному образованию, допущено нецелевое расходование бюджетных средств или нарушение законов.

В случаях отсутствия органов муниципального образования по причине стихийных бедствий высшее должностное лицо субъекта РФ на основании решения представительного органа муниципального образования, принятого не менее  $\frac{2}{3}$  голосов от установленной уставом численности, принимает постановление (указ и др.) о временном осуществлении государственных органами отдельных полномочий муниципального образования. Такое постановление должно содержать: перечень осуществляемых полномочий; указание на исполнительные органы или должностных лиц субъекта РФ, которые должны осуществлять полномочия; срок, который не может превышать периода, необходимого для устранения препятствий, порожденных стихийным бедствием; источники и порядок финансирования для временного осуществления передаваемых полномочий. В этот период органами субъекта РФ не могут осуществляться полномочия органов местного самоуправления по принятию устава муниципального образования, внесению в него изменений, установлению структуры органов, преобразованию и изменению границ муниципального образования.

Если речь идет о задолженности муниципального бюджета, то прежде всего этот факт должен быть установлен решением арбитражного суда. Затем по ходатайству представительного органа муниципального образования или его главы высшее должностное лицо субъекта РФ вводит на срок до одного года временное финансовое управление в муниципальном образовании. Проводится восстановление платежеспособности, предпринимаются меры по реструктуризации просроченной задолженности, разрабатывается проект бюджета муниципального образования на следующий финансовый год. Если при этом имело место нецелевое использование субвенций, то проводится их изъятие.

Решения высшего должностного лица субъекта РФ о введении временного финансового управления (равно как и в случае передачи полномочий в условиях стихийных бедствий) могут быть обжалованы в суд.

Ответственность органов местного самоуправления перед *населением, физическими и юридическими лицами* может иметь разные фор-

мы. Она может быть политической (досрочный отзыв депутатов представительного органа, главы муниципального образования), а может иметь юридический характер. За ущерб, причиненный физическим и юридическим лицам незаконными действиями органов и должностных лиц муниципального образования, они несут ответственность в соответствии с нормами гражданского права (в данном случае речь идет об ответственности в связи с должностным положением). Кроме того, лица, входящие в состав муниципальных органов, за свои действия несут ответственность и как обычные граждане в уголовном, административном, гражданско-правовом порядке.

## Глава 20

# ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

### § 1. Правонарушения и ответственность

В сфере государственного и муниципального управления осуществляется множество различных действий. Среди них могут быть поступки, вызывающие осуждение окружающих. Грубое обращение государственного или муниципального должностного лица, служащего с пришедшими к нему на прием гражданами, порочащее поведение в общественном месте (например, появление в нетрезвом виде), невыполненные обещания и т.д. Рядовой гражданин тоже совершает нехорошие поступки, затрагивающие сферу государственного или муниципального управления (грубит милиционеру, который делает ему справедливое замечание, бросает бытовые отходы во дворе и т.д.). Такие поступки влекут за собой отрицательную оценку поведения служащего или гражданина со стороны населения, – форму моральной ответственности. В данной главе речь идет о другом - о противоправных действиях (бездействии) — преступлениях, проступках, причинении имущественного и иного вреда, т.е. о правонарушениях.

Правонарушение включает действие или бездействие, обязательное наступление вредных последствий и в большинстве случаев вину субъекта, причинившего вред (умышленную вину или по неосторожности в форме небрежности или легкомыслия). Бывают и просто упущения по службе (например, государственный или муниципальный служащий не выполнил вовремя задание начальника) или нарушение гражданином правил по незнанию (например, лов рыбы во время нереста, что было запрещено постановлением государственного или муниципального органа). Такие поступки могут повлечь за собой различные формы юридической ответственности, которая выполняет карательные, воспитательные, предупредительные, восстановительные функции.

Неправомерные поступки могут исходить от управляющих субъектов, органов государства и местного самоуправления, служащих (должностных лиц), несущих за свои действия ответственность (например, конфискация собственности служащим государственной та-

можни или постановление мэра, запрещающее забастовки на всех муниципальных предприятиях на три месяца).

Противоправные действия в сфере государственного и муниципального управления также совершают организации и лица, не обладающие полномочиями в этой сфере (например, коммерческая организация нарушает правила лицензирования или гражданин незаконно носит чужие ордена и медали). Важно различать правонарушения со стороны государственных и муниципальных органов и должностных лиц, когда они действовали как *представители власти*, осуществляя государственное или муниципальное управление (например, Правительство РФ приняло постановление, противоречащее закону, а мэр города получил взятку) и как *частные, юридические и физические лица*, в личном качестве, в гражданско-правовых отношениях (например, государственный орган не оплачивает счета за потребляемую электроэнергию, министр учинил драку на площади, причинив тяжкое телесное повреждение гражданину, а мэр города, нарушив правила движения, помял чужую автомашину). В первом случае ответственность будет *общеправовой* (как гражданина), во втором — *специальной* правовой (как должностных лиц или государственного муниципального органа).

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

## **§ 2. Ответственность государственных и муниципальных органов, организаций, служащих за правонарушения в сфере государственного и муниципального управления**

**Политическая ответственность.** Политическая ответственность распространяется только на некоторые органы и должностных лиц госу-

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

Члены парламента, законодательных собраний субъектов РФ, представительных органов местного самоуправления в некоторых странах могут быть досрочно отозваны избирателями (в том числе за плохую работу), лишены мандата соответствующим представительным органом (обычно большинством в  $\frac{2}{3}$  голосов). Лишь после этого парламентарии подлежат уголовной ответственности, если совершили преступления (в ряде стран они, однако, не имеют депутатского иммунитета, а иммунитет на членов законодательных собраний субъектов федерации, как правило, не распространяется и совсем не распространяется на депутатов муниципальных представительных органов).

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

Наиболее суровым видом политической ответственности *правительства и министров* (в том числе министров в некоторых субъектах РФ) является увольнение в результате вотума недоверия (резолюции порицания) в отставку. Правительство может быть уволено в отставку и по усмотрению президента (Россия, Украина и др.).

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

**Уголовная ответственность.** Посягательства на государственное управление, если они составляют преступление, подлежат наказанию в соответствии с УК РФ. По традиции в нем говорится о госу-

дарственным управлении, государственных служащих. Однако, думается, определенные составы преступлений, кроме, например, преступлений против правосудия, которое не осуществляется на муниципальном уровне, могут быть отнесены и к муниципальному управлению, к муниципальным служащим.

Участие в государственном и муниципальном управлении, государственная и муниципальная служба являются квалифицирующими (отягчающими) признаками *должностных* и некоторых других преступлений, наказываемых в уголовном порядке. Они могут быть связаны с превышением должностных полномочий, использованием служащим своей должности, тех преимуществ, которые дает ему служебное положение, а в отношении военнослужащих — с неисполнением приказа и другими преступлениями. УК РФ предусматривает 21 состав преступлений против военной службы — от дезертирства до оскорбления военнослужащего.

В гл. 30 УК РФ перечислены составы преступлений против государственной службы (это может быть распространено и на муниципальную службу), в частности, злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию или Счетной палате (соответственно — представительному органу субъекта РФ или муниципального образования), присвоение полномочий должностного лица, незаконное участие в предпринимательской деятельности, получение и дача взятки, служебный подлог, халатность. Среди этих составов могут быть преступления, совершаемые не только государственным служащим. Так, присвоение полномочий должностного лица может совершаться как государственным служащим (например, он присваивает полномочия служащего другого ведомства), так и обычным гражданином.

В иных главах УК РФ также предусмотрены составы преступлений, которые совершаются субъектами публичного управления. Такие составы имеются в главах, предусматривающих наказания за экономические преступления (гл. 22), за преступления против общественной безопасности (гл. 24), экологические преступления (гл. 26), преступления против безопасности движения на транспорте (гл. 27), против основ конституционного строя и безопасности государства (гл. 29), против правосудия (гл. 31), против мира и безопасности человечества (гл. 34). В сфере экономической деятельности государственный служащий может понести ответственность за незаконное предпринимательство (ст. 171), возможно нарушение им правил безопасности при ведении горных работ (ст. 216). Капитан государственного судна может понести ответственность за неоказание помощи

терпящим бедствие (ст. 270). Шпионаж нередко совершается именно государственными служащими, которые имеют доступ к государственной тайне (ст. 276). Многие из этих составов распространяются на должностных лиц муниципальной службы.

Некоторые преступления в сфере правосудия могут быть совершены только государственными служащими (привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности, незаконное заключение под стражу, вынесение заведомо неправосудного приговора, разглашение данных предварительного расследования). Это же относится и к некоторым преступлениям против мира и безопасности человечества. Планирование, подготовка, развязывание и ведение агрессивной войны, применение запрещенных средств и методов ведения войны, по общему правилу, могут быть осуществлены только высшими должностными лицами.

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

Эти общие положения конкретизируются в статьях, относящихся к государственным и муниципальным органам, их должностным лицам. В соответствии со ст. 1068 ГК РФ вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных, муниципальных органов, государственных, муниципальных организаций или должностных лиц, в том числе в результате издания акта, не соответствующего закону или иному правовому акту государственного, муниципального органа, подлежит возмещению. Вред не возмещается, если он причинен в состоянии необходимой обороны, при условии, что ее пределы не были превышены (например, должностное лицо, защищаясь от нападения, причинило вред здоровью нападавшего). Если же вред причинен государственным органом, государственным учреждением, государственным предприятием или должностным лицом в состоянии

крайней необходимости, он должен быть возмещен, хотя его размеры могут быть уменьшены (например, для того чтобы предотвратить распространение пожара на другие строения, командир пожарной дружины приказал разобрать сарай и забор на пути огня). Эти положения об ответственности распространяются на органы муниципального самоуправления, муниципальные организации и муниципальных должностных лиц.

Особо регулируется ответственность за вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда (ст. 1070 ГК РФ). В данном случае имеются в виду незаконное осуждение, незаконное привлечение к уголовной ответственности, незаконное заключение под стражу или незаконное применение других мер пресечения, незаконное наложение судьей административного взыскания (арест, исправительные работы). Вред, причиненный при осуществлении правосудия, возмещается в случае, если вина судьи установлена приговором суда, вступившим в законную силу.

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

**Административная и дисциплинарная ответственность.** Государственные и муниципальные служащие за виновные нарушения правил государственной службы, не преследуемые в уголовном порядке, могут нести *административную* ответственность. В законодательстве указывается, в каких случаях ответственность государственных (и муниципальных) служащих за проступки является дисциплинарной, а в каких — административной. Административные взыскания на государственных и муниципальных служащих налагаются теми должностными лицами, которым они не подчинены непосредственно по службе. Особенно часто таким взысканиям подвергаются государственные и муниципальные служащие со стороны надзорных и контрольных органов. Устанавливая нарушения, эти органы обычно применяют штрафные санкции, налагая штраф на виновных должностных лиц, возлагают на них обязанность возместить причиненный ущерб.

*Дисциплинарные взыскания* налагаются на государственных, муниципальных служащих по подчиненности вышестоящим органом или начальником. Такое взыскание может быть наложено не всяким органом или должностным лицом, а руководителем, имеющим право назначать на государственную должность. Это связано с правом органа (руководителя) увольнять с занимаемой должности. Видами дисциплинарных взысканий являются замечания, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение.

Иногда говорят о *материальной* ответственности. Это собирательное понятие, означающее, что правонарушитель претерпевает материальный ущерб (например, штраф за нарушение норм уголовного, административного, трудового и др. права).

### § 3. Ответственность негосударственных организаций и лиц, не находящихся на государственной или муниципальной службе, за правонарушения в сфере государственного и муниципального управления

*Уголовная* ответственность лиц, не находящихся на государственной службе, возникает в связи с совершением ими преступлений, представляющих опасность для государственного управления. В ряде случаев это может быть распространено и на муниципальное управление. В сфере экономической деятельности (гл. 22 УК РФ) это может быть изготовление поддельных денег, контрабанда, незаконный экспорт технологий, используемых при создании оружия массового поражения, уклонение от уплаты налогов. Положение о налогах может быть распространено и на местные налоги, устанавливаемые представительным органом муниципального образования. Многие составы преступлений против общественной безопасности (гл. 24 УК РФ) одновременно в том или ином качестве являются преступлениями в сфере государственного управления. К их числу относятся терроризм, массовые беспорядки, нарушение правил безопасности на различных объектах, имеющих особое значение, незаконное изготовление оружия и др. С преступлениями в области государственного управления граничат некоторые преступления, совершаемые против здоровья населения и общественной нравственности (незаконная выдача и подделка рецептов на получение психотропных веществ, сокрытие информации об условиях, создающих опасность для жизни людей, и др.), некоторые экологические преступления (**нарушение** режима особо охраняемых природных территорий), преступления против безопасности, против

государственной власти, против интересов государственной и муниципальной службы (например, дача взятки), против правосудия (воспрепятствование осуществлению правосудия, заведомо ложный донос и др.)> против порядка управления (подделка документов, уклонение от военной или альтернативной службы, похищение документов, штампов, печатей).

*Гражданско-правовая* ответственность юридических и физических лиц за противоправные действия в сфере государственного и муниципального управления связана с причинением вреда. Вред управлению может причинять незаконная хозяйственная деятельность негосударственных организаций, физических лиц, которые вмешиваются в сферу деятельности органов государственного и муниципального управления (например, изготовление удостоверений государственного служащего без лицензии), невыполнение различного рода обязательств (например, неосвобождение вовремя помещения, арендованного у государственной или муниципальной организации), вмешательство в право хозяйственного ведения и оперативного управления государственной или муниципальной организации, что причинило ей материальный ущерб, и т.д.

ГК РФ в отличие от УК РФ не разделяет виды ответственности и ее пределы в зависимости от того, нанесен ущерб государству государственным, муниципальным органом, должностным лицом или юридическим лицом, обычным гражданином. Если речь идет о вреде и ответственности в пределах гражданского права, т.е. материальной ответственности, она наступает для всех субъектов гражданско-правовых отношений по общим правилам. Иное дело, если причиненный материальный ущерб связан с преступлением или административным правонарушением. В этом случае ответственность, наступающая по нормам уголовного или административного права, дифференцирована.

*Административная* ответственность негосударственных организаций и лиц, не являющихся государственными или муниципальными служащими, так же как и ответственность государственных управляющих субъектов, наступает за административный проступок. Виды административных правонарушений многообразны. В КоАП РФ их перечень охватывает 272 статьи, включая те, которые граничат с преступлениями (мелкое хищение государственного имущества, мелкое хулиганство и контрабанда), и те, которые сходны с правонарушениями гражданско-правового характера (уклонение от возмещения имущественного ущерба, причиненного преступлением организациям), и дисциплинарные проступки (непредставление информации для составления списков присяжных заседателей).

В обобщенном виде, несколько отходя от строгих юридических понятий, можно выделить следующие группы административных правонарушений:

1) посягательства на права граждан (например, нарушение законодательства об охране труда, воспрепятствование работе избирательной комиссии, принуждение к отказу от участия в забастовке);

2) посягательства на здоровье населения и общественную нравственность (незаконное врачевание, нарушение санитарного законодательства и др.);

3) посягательства на собственность (самовольное занятие земельного участка, пользование объектами животного мира, например охота без специального разрешения, т.е. лицензии, и др.);

4) правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования (порча земель, нарушение правил охраны природных запасов и др.);

5) правонарушения в сфере экономики, транспорта, связи (эта большая группа административных проступков включает деяния, начиная от нарушения правил по безопасному ведению работ в определенных отраслях промышленности и правил полетов воздушных судов до правил нарушения дорожного движения пешеходами и нарушения правил пользования газом или энергией в быту);

6) правонарушения в области коммерческой деятельности (занятие предпринимательской деятельностью без государственной регистрации или лицензии, обман потребителей и др.);

7) правонарушения в области финансов (непредставление декларации о доходах, нарушения правил ведения кассовых операций, и др.);

8) посягательства на существующий государственный режим и порядок управления (нарушение пограничного режима в пограничной зоне, неповиновение законному распоряжению сотрудника милиции, неисполнение гражданами обязанностей по воинскому учету, мелкое хулиганство, нарушение установленного порядка проведения митинга или демонстрации и т.д.).

Некоторые из этих правонарушений (например, нарушение порядка проведения демонстраций) являются посягательствами и на установленный муниципальный порядок и влекут административные наказания в соответствии с КоАП РФ.

Перечень административных наказаний содержится в ст. 3.2 КоАП РФ. К их числу относятся:

1) предупреждение - - взыскание преимущественно морального характера, но, будучи выражено неоднократно или в письменной

форме, оно может повлечь для лица неблагоприятные последствия. Устные замечания не являются административными взысканиями;

2) административный штраф – денежное взыскание, налагаемое уполномоченным на то органом или должностным лицом в определенных размерах. Штраф возможен почти за все виды административных правонарушений;

3) возмездное изъятие предмета, являвшегося орудием совершения административного правонарушения (например, изъятие опасных веществ или предметов при перевозке их на воздушном транспорте);

4) конфискация, т.е. безвозмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения административного правонарушения. Могут быть конфискованы товары, свободная продажа или другие формы реализации которых запрещены (например, взрывчатые вещества), высокочастотные устройства и др. В соответствии со ст. 35 Конституции РФ, которая устанавливает, что лишение имущества возможно только по решению суда, конфискация как вид административного взыскания может применяться только судом (судьей);

5) лишение специального права, предоставленного гражданину (например, лишение права управлять транспортом, права на охоту и др.). Это взыскание применяется административными органами (органами внутренних дел, государственного технического надзора, инспекцией по маломерным судам и др.). Срок лишения специального права не может быть менее одного месяца и более двух лет;

6) административный арест (применяется в исключительных случаях). Он назначается судом (судьей) на срок до 15 суток (в зоне чрезвычайного положения и контртеррористических операций до 30 суток) за правонарушения, граничащие по своей общественной опасности с преступлениями. Административный арест возможен за мелкое хулиганство, незаконное приобретение и хранение наркотических средств в небольших размерах, появление в общественных местах в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника, проявление неуважения к суду и др. Положение об административном аресте утверждено Правительством РФ 2 октября 2002 г. Арестованные содержатся в специальных приемниках МВД, обеспечиваются питанием, индивидуальным спальным местом и постельными принадлежностями, им разрешаются прогулки на охраняемой территории в дневное время не менее часа, они могут получать передачи;

7) административное выдворение за пределы Российской Федерации (относится лишь к иностранным гражданам и лицам без гражданства). Эта мера может быть применена к лицам, незаконно пересекшим государственную границу или незаконно находящимся на территории РФ;

8) дисквалификация заключается в лишении физического лица занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять управление юридическим лицом. Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей на срок от шести месяцев до трех лет за неблагоприятные проступки в сфере управления. Реестр дисквалифицированных ведет федеральная служба по финансовому оздоровлению и банкротству;

9) временное (до 90 суток) административное приостановление деятельности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, с 2005 г. можно временно приостанавливать эксплуатацию зданий, сооружений, агрегатов, отдельных видов работ и услуг, если их деятельность причиняет серьезный вред окружающей среде, используется для отмывания незаконных доходов, финансирования терроризма, при угрозе жизни и здоровью людей, в случаях аварий и катастроф. Данный вид наказания назначает только судья. Органы государственного контроля и надзора данный вид административного наказания теперь применять не вправе. До принятия судьей решения об административном приостановлении должностное лицо, имеющее право составлять протокол об административном правонарушении, вправе применить временный запрет деятельности на срок не более пяти суток.

Дела об административных правонарушениях рассматривают либо суды (судьи), либо коллегиальные юрисдикционные органы при органах местного самоуправления (административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних), либо органы внутренних дел, органы государственных инспекций (их должностные лица).

Административное задержание для составления протокола на срок не более трех часов (осуществляется сотрудником милиции) и не более восьми часов (это право имеют, в частности, начальники главных управлений МВД) не является административным наказанием (приказ МВД России от 21 августа 2002 г.).

## Книги издательства «Юристь» можно купить:

### ① В книготорговом объединении «Юристь — Гардарика»:

📖 Книги по ценам издательства

105082, Москва, ул. Ф. Энгельса, 75, стр. 10 (ст. метро «Бауманская»)

Телефоны. 797-9081, 797-9082, 797-9083, 797-9084

363-0634, 363-0635, 363-0636

Адрес электронной почты: [yr\\_grd@aha.ru](mailto:yr_grd@aha.ru)

Интернет-магазин «Юристь — Гардарика»: <http://www.u-g.ru>

Оптовый отдел,

«Книга — почтой» — с 9.00 до 18.00, выходные — суббота, воскресенье

Розничный магазин — с 10.30 до 20.00 (понедельник — суббота)

с 10.00 до 16.00 (воскресенье)

### ф В книжных магазинах Москвы:

- Книжный магазин «Юристь» 📖 Книги по ценам издательства  
101000, Москва, Лубянский пр., д. 7, стр. 1 (ст. метро «Лубянка»,  
«Китай-город»). Тел.: (095) 928-4840  
Время работы: с 10.00 до 19.00, выходные — суббота, воскресенье
- ООО Торговый Дом «Библио-Глобус»  
101861, Москва, ул. Мясницкая, д. 6 (ст. метро «Лубянка»)
- «Московский Дом Книги»  
121019, Москва, ул. Новый Арбат, д. 8 (ст. метро «Арбатская»)
- ТДК «Москва»  
103009, Москва, ул. Тверская, д. 8, стр. 1 (ст. метро «Охотный ряд»)
- «Юридическая книга»  
121165, Москва, ул. Киевская, д. 20 (ст. метро «Студенческая»)
- «Читай-город»  
Москва, ул. Новослободская, д. 21 (ст. метро «Новослободская»,  
«Менделеевская »)

### ф В книжных магазинах других городов России:

- Санкт-Петербург, ул. Кронштадтская, д. 11 • ОАО «Ленкнига»
- Оренбург, ул. Туркестанская, д. 23 • Магазин «Мир книги»
- Воронеж, ул. Кольцовская, д. 23 • Магазин «Книги для вас»
- Краснодар, ул. Ставропольская, д. 87 • Магазин «Кругозор»
- Новосибирск, Красный пр-т, д. 153 • «Сибирский Дом Книги»
- Нижний Новгород, пл. Свободы, д. 1 • Магазин «Деловая книга»
- Самара, ул. Чкалова, д. 100 • ООО «Киви»
- Саратов, ул. Университетская, д. 42 • Библиотека СГУ ООО «Александрия К»
- Челябинск, ул. Барбюса, д. 61 • КНИЖНЫЙ магазин
- Омск, пр. Мира, д. 55А • Магазин «Велесь»
- Екатеринбург, пр. Ленина, д. 101 • Магазин «Де-Юре»
- Иркутск, ул. Байкальская, д. 172 • Магазин «ПродаЛитЪ»
- Иркутск, ул. К. Маркса, д. 12 • Магазин «Иркутская книга»

Учебное издание

Вениамин Евгеньевич Чиркин  
СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО  
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Учебник

Редактор *Е.Ф. Варварина*  
Корректор *Г.Д. Шаровка*  
Художественный редактор *И. С. Соколов*  
Компьютерная верстка *А. М. Савельевой*

Подписано в печать 05.06.2005. Формат 60 x 90 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Гарнитура «Петербург». Печать офсетная. Усл. печ. л. 24,0.  
Тираж 3000 экз. Заказ № 7977.

ООО «Издательство «Юристъ».  
101000, г. Москва, Лубянский пр., д. 7, стр. 1.  
Тел.: (095)921-0067.

Отпечатано с готовых диапозитивов  
в ОАО «Можайский полиграфкомбинат»  
143200, г. Можайск, ул. Мира, 93.

