

МОСКОВСКИЙ ГУМАНИТАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

В.Е. ЧИРКИН

ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Учебник

для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по специальностям
«Государственное и муниципальное
управление», «Юриспруденция»



МОСКВА
ЮРИСТЪ
2004

УДК 342(470)
ББК 67(2Рос)
Ч-65

Чиркин В.Е.
Ч-65 Публичное управление : Учебник. — М.: Юристь, 2004. —
475 с.

ISBN 5-7975-0676-9 (в пер.)

Агентство СІР РГБ

Публичное управление рассматривается с позиций комплексного подхода. Говорится о государственном, муниципальном управлении, управлении в общественных объединениях, об элементах публичного управления в хозяйственных и религиозных организациях.

Для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальностям «Государственное и муниципальное управление» и «Юриспруденция».

Будет полезен широкому кругу работников органов государственного управления, муниципального управления, других лиц, связанных с управлением коллективами.

УДК 342(470)
ББК 67(2Рос)

ISBN 5-7975-0676-9

© «Юристь», 2004
© Чиркин В.Е., 2004

СОДЕРЖАНИЕ

Список сокращений	9
Предисловие	10
Глава 1. Публичное управление: социальная деятельность, отрасль знания, учебная дисциплина	11
§ 1. Понятие и виды публичного управления	11
§ 2. Необходимость, возможность и пределы публичного управления	32
§ 3. Нормативное регулирование публичного управления	41
§ 4. Формы и методы публичного управления	47
§ 5. Администрирование и менеджмент в публичном управлении	57
§ 6. Публичное управление как отрасль знания и учебная дисциплина	73
Глава 2. Государство как управляющая система	80
§ 1. Государство, государственное образование, территориальная автономия и административно-территориальное деление	80
§ 2. Государственная власть и государственное управление	92
§ 3. Государственный аппарат и государственная служба	100
Глава 3. Государственное управление: человек, коллектив, общество	117
§ 1. Государственное управление и человек	117
§ 2. Государственное управление и коллектив	122
§ 3. Государственное управление и общество	127
Глава 4. Территориальные уровни государственного управления	135
§ 1. Территория, население и управление	135
§ 2. Общегосударственное управление	136

§ 3. Государственное (государствоподобное) управление субъекта федерации	139
§ 4. Государственное управление и территориальная автономия	144
§ 5. Государственное управление, административно-территориальные единицы и муниципальные образования	145
Глава 5. Функции государства и государственное управление . . .	149
§ 1. Функции государства	149
§ 2. Государственное управление в сфере экономики	153
§ 3. Государственное управление в сфере социальных отношений.	166
§ 4. Государственное управление в административно-политической сфере	173
§ 5. Государственное управление в сфере культуры и духовной жизни общества	184
§ 6. Государственное управление и сфера личной жизни человека	186
§ 7. Межотраслевое государственное управление	187
Глава 6. Глава государства в системе управления государством	190
§ 1. Роль главы государства в управлении государством.	190
§ 2. Полномочия и деятельность Президента РФ.	194
§ 3. Досрочное освобождение Президента РФ от должности и его ответственность	204
Глава 7. Органы законодательной власти в системе управления государством	207
§ 1. Роль законодательной власти в управлении государством	207
§ 2. Структура, полномочия и порядок деятельности российского парламента.	211
§ 3. Законодательный процесс	225
§ 4. Формы парламентского контроля	230
Глава 8. Органы исполнительной власти в системе управления государством	232
§ 1. Роль органов исполнительной власти в управлении государством	232

§ 2. Состав, порядок формирования и отставка Правительства РФ	234
§ 3. Полномочия Правительства РФ и его деятельность. . .	238
§ 4. Ответственность Правительства РФ	245
Глава 9. Органы судебной власти в системе управления государством	248
§ 1. Роль судебной власти в управлении государством . . .	248
§ 2. Судебная система в России	251
§ 3. Конституционные принципы правосудия.	258
Глава 10. Прокуратура в системе управления государством	261
§ 1. Место и роль прокуратуры в управлении государством	261
§ 2. Прокурорский надзор.	264
Глава 11. Муниципальная публичная власть и местное самоуправление.	267
§ 1. Понятия муниципального образования и местного самоуправления.	267
§ 2. Основы местного самоуправления	273
Глава 12. Предметы ведения, полномочия и компетенция в местном самоуправлении	286
§ 1. Предметы ведения	286
§ 2. Полномочия муниципального образования и компетенция органов местного самоуправления	290
Глава 13. Органы и должностные лица местного самоуправления	292
§ 1. Роль органов и должностных лиц местного самоуправления в обществе	292
§ 2. Представительные органы местного самоуправления	294
§ 3. Выборные должностные лица местного самоуправления	300
§ 4. Исполнительные органы местного самоуправления	303
§ 5. Муниципальная служба	306
Глава 14. Институты непосредственной демократии в местном самоуправлении	310
§ 1. Муниципальные выборы	310

§ 2. Досрочный отзыв депутата представительного органа и выборного должностного лица местного самоуправления избирателями	316
§ 3. Местный референдум	317
§ 4. Общие собрания (сходы) граждан	321
§ 5. Народная правотворческая инициатива	323
§ 6. Индивидуальные и коллективные обращения граждан в органы и к должностным лицам местного самоуправления	324
§ 7. Территориальное общественное самоуправление	326
§ 8. Новый Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	328
Глава 15. Корпоративная власть и элементы публичного управления в добровольных объединениях	332
§ 1. Понятие и виды добровольных объединений	332
§ 2. Общие принципы управления в добровольных объединениях	347
§ 3. Управление в общественных объединениях	353
§ 4. Управление в общественно-хозяйственных объединениях	384
§ 5. Управление в хозяйствующих обществах, имеющих целью извлечение прибыли	414
§ 6. Управление в религиозных объединениях	433
Глава 16. Элементы публичного управления в международном сообществе	454
Глава 17. Ответственность в публичном управлении	460
§ 1. Правонарушения и ответственность	460
§ 2. Ответственность государственных и муниципальных организаций, органов, должностных лиц за правонарушения в сфере публичного управления	462
§ 3. Ответственность негосударственных организаций, органов, лиц, не находящихся на государственной или муниципальной службе, за правонарушения в сфере публичного управления	466
§ 4. Правонарушения и ответственность при осуществлении международной публичной власти	471

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

- ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации
ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации
КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации
УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации
Ведомости — Ведомости Верховного Совета (СССР, РСФСР);
Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета (СССР, РСФСР, РФ)
СЗ РФ — Собрание законодательства Российской Федерации

ПРЕДИСЛОВИЕ

Данный учебник представляет собой элементарный курс, посвященный основам публичного управления. Он ориентирован на широкий круг лиц, готовящихся стать менеджерами, управленцами. В нем рассматриваются разные стороны государственного и муниципального управления, а также управления в добровольных объединениях, которые, будучи коллективами, всегда имеют какие-то, пусть минимальные, элементы публичного управления.

Подобного рода комплексных учебников, включающих данные о разных сферах публичного управления, нет ни в России, ни за рубежом. В зарубежных странах разработаны курсы публичной администрации, но они посвящены в основном государственному и лишь отчасти муниципальному управлению. В России государственным образовательным стандартом предусмотрена специальность 061000 «Государственное и муниципальное управление». Однако много людей в той или иной степени занимаются вопросами управления в добровольных объединениях самого разного рода, в политических партиях, профсоюзах, объединениях работодателей, женских, молодежных, иных объединениях, вплоть до религиозных организаций. Им тоже необходимы знания о различных сторонах управления в обществе. Данный учебник призван восполнить такой пробел в учебной литературе.

Поскольку это первое издание такого рода, а многие проблемы публичного управления в научной литературе еще не разработаны, в учебнике содержатся некоторые положения, которые впервые вводятся в учебный курс по данной специальности. Пусть читатель сам оценит эти новеллы.

Автор будет благодарен за критические высказывания в отношении этой работы, советы и пожелания.

Глава 1

ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: СОЦИАЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, ОТРАСЛЬ ЗНАНИЯ, УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

§ 1. Понятие и виды публичного управления

Управление в природе и обществе. Управление — *универсальный* и необходимый элемент окружающего нас мира. Понимая управление в предельно широком смысле, мы можем обнаружить его в самых различных отношениях. Независимо от воли людей оно осуществляется в космосе (вращение Земли вокруг Солнца, другие виды естественного космического саморегулирования, в живом организме (действие генетического кода наследственности). По воле людей управлению могут быть подвергнуты физические процессы (ядерная реакция с целью получения «мирной» энергии, а не взрыва), технические системы (расписание движения железнодорожного транспорта), деятельность коллективов людей (производственного кооператива), поведение отдельного человека (в частности, путем простого замечания).

Вместе с тем, говоря об универсальности управления, важно отличать его от влияния, воздействия. Эти явления всегда присутствуют в отношениях управления, но возможны и вне этих отношений. Чарующая красота, дивный голос артиста, мастерство футболиста могут сильно воздействовать на людей, но сами по себе они не создают управленческого процесса. Впрочем, разделить воздействие и управление не всегда легко. Пример — ораторский талант, повинувшись которому, толпа готова совершать иногда безрассудные действия.

Управление *необходимо*. Без него невозможны равновесие в системе мироздания, развитие в природе (превращение саженца в плодоносящее дерево), деятельность коллективов людей, без него наступает коллапс, беспорядок, анархия. При сбоях команд генов, отвечающих за наследственность, в организме возникают непоправимые последствия, при потере управления учебной военной ракетой она сбивает гражданский самолет с сотнями пассажиров, без управления предприятие терпит банкротство, ребенок вырастает совсем не тем, кем хотели бы его видеть родители.

Управление в природе и в обществе имеет лишь некоторые, самые главные, наиболее принципиальные сходные черты. Гораздо больше существует различий. В обществе, в отличие от природных явлений, действуют люди (их коллективы), наделенные сознанием и волей. Они ставят осознанные цели, добиваются заранее намеченного ими (а не запрограммированного в природе) результата.

Управление в обществе имеет много различных сторон. Применение родительской власти в семье для управления поведением детей (семья существует в обществе) отличается от управления общественно необходимыми техническими системами (транспорт, связь и др.), управление государством отличается от управления в муниципальном образовании, а в политической партии — от религиозной организации. Не всякое управление в обществе является общественным управлением. Управление поведением детей в семье — сфера родительского воздействия, управление поведением верующих происходит под влиянием религиозных заповедей. Управление транспортной системой носит в основном технический характер, хотя деятельность этой системы имеет огромное значение для общества. Существуют также антиобщественные группировки (например, банды преступников или экстремистские группировки), возглавляемые «авторитетами». У них свое управление, деструктивное для общества, противоречащее его целям. Существуя в обществе, оно не является общественным управлением.

Общественное управление — это управление в *общественном коллективе*. Такой коллектив может иметь самый разный характер. Государственно организованное общество — это тоже коллектив в рамках страны, как является коллективом и артель старателей или общество нумизматов. Они нуждаются в управлении, которое создается в конечном счете самим коллективом, действует от его имени (государство действует тоже от имени общества) и в определенных общественных (т.е. данного коллектива) целях. Общественное управление — это процесс *волевого воздействия* субъекта на объект с заранее заданной, *осознанной общественно значимой целью*, которое поддерживает или изменяет положение, поведение, свойства объекта и его связи с субъектом в общественном коллективе.

Структурность и бесструктурность управления в обществе. Общество — сложная система. В нем действуют принципы не только кибернетики, но и синергетики. Это, в частности, означает, что общество, различные коллективы в нем управляются как структурным, так и бесструктурным способами (в целом это структурно-бесструктурное управление). Органы, созданные коллективами, их должностные лица задают управлению структурность, но помимо них в обществе, ином коллективе действуют другие факторы экономического, социального,

идеологического и иного порядка, оказывающие свое влияние в том числе и на управление. При структурном управлении информация, управленческие акты распространяются адресно по специальной структуре к выделенному объекту. При бесструктурном управлении информация распространяется свободно или по случайным цепочкам (через соседей, знакомых, бывших однокурсников и т.д.) и может оказать влияние на управляющего. Например, подчиненный желает получить повышение, но непосредственно воздействовать на начальника не может. Тогда используется бесструктурное управление: через друзей жены начальника создается и распространяется общественное мнение о подчиненном как о выдающемся администраторе, заслуживающем повышения. Он его и получает. Это шуточный пример. На деле многие процессы управления в обществе имеют бесструктурный характер (перемещение рабочей силы, выбор престижных профессий, воспитание подрастающего поколения и др.), и органы управления могут лишь частично воздействовать на них, а на некоторые — вообще не могут.

В данной книге рассматривается такое публичное управление, которое имеет структурный, целевой характер. Социальное саморегулирование в обществе чаще всего имеет бесструктурный характер.

Социальное саморегулирование в обществе и общественная власть. Среди различных видов управления в обществе (управление в семье, техническими системами и др.) особое место занимает *общественное, социальное управление*. Оно может иметь естественный (бесструктурный) характер (например, управление демографической ситуацией, когда в годы общественных потрясений, революций, кризисов рождаемость естественно снижается, возникновение необходимых обществу профессий для удовлетворения его новых потребностей, приток новых поселенцев в муниципальное образование, исчезновение неперспективных деревень, тенденции интеграции в международном сообществе и др.). В этом случае социальное управление осуществляется в форме *саморегулирования, самоуправления* коллектива (государственно организованного общества, территориального коллектива, международного сообщества и т.д.). Саморегулирование — это управление внутри коллектива, не отделенное от него. В той или иной форме оно существует в любом коллективе. Многие явления саморегулирования, естественного самоуправления связаны с использованием институтов непосредственной демократии (замена правящей партии путем выборов, решение сельского схода, референдум в муниципальном образовании и т.д.).

Наряду с самоуправлением в обществе есть и такая управленческая деятельность, которая исходит извне, от структур, принадлежа-

щих коллективу, но как бы отделяемых, обособляемых от него своими полномочиями по отношению к этому коллективу. Так, государство — составная часть общества, но оно осуществляет управленческие функции по отношению к обществу — всеобъемлющему коллективу данной страны; органы местного самоуправления (совет, мэр и др.) реализуют полномочия по отношению к муниципальному образованию (территориальному коллективу определенной местности); центральный комитет политической партии осуществляет управленческие функции по отношению к ее низовым организациям и членам, правление кооператива — по отношению к его членам и т.д.

Такие полномочия имеют властный характер. В основе общественного управления лежит *власть*.

Коллектив и общественный коллектив. Как явление власть присуща *любому коллективу*. Даже на вечеринке друзей бывает руководитель — тамада, который может дать или не дать слово очередному оратору. Общественная власть связана, конечно, не с подобными временными, а с организационно оформленными общественными коллективами постоянного характера. Но и такие коллективы далеко не одинаковы. Различны по своему характеру производственный коллектив предприятия, политическая партия, общество той или иной страны, территориальный коллектив города, религиозное объединение и т.д.

В разных коллективах имманентно присущая коллективу власть осуществляется и самим коллективом (это бывает при использовании институтов непосредственной демократии, например, на общих собраниях или референдумах), но обычно она реализуется состоящими в этом же коллективе, но на деле отделенными от него своими функциями и, следовательно, положением органами и должностными лицами. Характер такой власти и формы ее реализации неодинаковы. Они определяются в конечном счете природой того или иного коллектива. Например, полномочия заведующего канцелярией по отношению к коллективу работников канцелярии обычно имеют лишь технический характер, связанный с процессами труда. Такое *техническое управление* коллективом относится прежде всего к профессиональным, а не социальным аспектам деятельности коллектива. Оно необходимо, например, для обеспечения бесперебойной работы предприятия, организации, сообщества (например, артели старателей). В *производственном коллективе* значение имеют навыки, профессионализм руководителя. Такой руководитель наделен лишь определенной долей властных полномочий и только в определенном отношении — для обеспечения цикла труда. Такой руководитель коллектива поставлен над ним лишь в небольшой степени (брига-

дир — он тоже рабочий). Его власть, если и может быть названа властью, носит технический характер. Это *паравласть* (подобная власти, частичная власть).

Социальная власть, отделенная от коллектива, связана с *общественными коллективами*, с общественными интересами коллектива и его членов (а не с техническими навыками или профессионализмом). Это *общественная* по своему характеру (а не личная, как в семье, не технико-производственная, как в бригаде, и не религиозная, как в объединении верующих) власть. Она обусловлена не родственными отношениями, не задачами производственного цикла (трудовой коллектив), не общей верой (например, религиозный коллектив), не ролью «авторитета» в банде, а единством некоторых *общественных интересов* членов коллектива.

Общественные коллективы тоже имеют разный характер. Многие из них являются разного рода добровольными *объединениями* (партии, профсоюзы, производственные кооперативы и т.д.). В них возникает своя *общественная корпоративная власть*. Она реализуется и самим объединением (например, на общих собраниях его членов), и создаваемыми им органами (правлениями, советами, комитетами и др.). Некоторые объединения создаются в связи с *частными* интересами своих членов (например, объединение акционеров, стремящихся получить личную прибыль в акционерном обществе, или объединение коллекционеров-филателистов). Для доступа в такие коллективы установлены особые условия (например, в клуб футболистов или союз писателей), корпоративная власть в подобных коллективах является *частной корпоративной властью*. Элементы *публичного* управления в общественном управлении такого коллектива минимальны, но они есть. Каков бы ни был коллектив (если это только не преступная, антиобщественная организация и не коллектив, основанный на родственных связях), во власти такого коллектива всегда есть признаки, зародыши публичной власти, но это не значит, что всякий коллектив обладает именно публичной властью.

Более значительны такие элементы в массовых объединениях, которые преследуют *общественно* значимые цели политического или социально-экономического характера (политические партии, профсоюзы и др.). Власть, существующая в них, имеет *публичный корпоративный* характер. В полной мере публичная власть и публичное управление присущи *территориальным* публичным коллективам вследствие их особой природы.

Территориальный публичный коллектив. Слово «публичный» в русском языке чаще всего понимается как общее, общественное достоинство. В некоторых западных языках по традиции, идущей от латыни,

public, publique и т.д. обозначает и «общественный», и «государственный», хотя во многих учебных дисциплинах на первый план выдвигается последнее значение. Курсы публичной администрации, существующие во многих западных университетах, включают прежде всего государственное и в меньшей степени муниципальное управление.

В науке обычно особо не выделяются территориальные публичные коллективы. Между тем такие коллективы имеют много особенностей. Как говорилось, именно с ними связаны в полном объеме публичная власть и публичное управление, хотя такая власть и формы публичного управления в зависимости от характера территориального публичного коллектива далеко не одинаковы.

Территориальные публичные коллективы различны по составу, масштабам и формам. Наиболее всеобъемлющий территориальный коллектив — *международное сообщество*, решения от его имени принимает Организация Объединенных Наций (ее органы). Есть *региональные* и иные международные *организации* (например, Организация африканского единства), они также могут принимать по определенным вопросам (согласно уставу) обязывающие в отношении своих членов решения. Некоторые из таких организаций уже достаточно централизованы, например, в Европейском союзе, включающем уже 27 государств, создается свое, европейское право. Европейский союз имеет не только черты конфедерации, но и многие элементы федеративного государства (Европейский парламент, единая валюта и др.), у такого объединения есть своя международная надгосударственная власть. Гораздо меньшей централизацией обладает Союзное государство Белоруссии и России, провозглашенное в соответствии с договором между ними в 1999 г., но и оно имеет общие органы, которые могут принимать обязывающие решения (в основном при согласии каждого участника договора).

Публичным территориальным коллективом является *государственно организованное общество* той или иной страны. В настоящее время на Земле существует 200 государств. Иногда возникают *предгосударственные образования* (такими были, например, освобожденные районы в некоторых странах Африки во время вооруженной борьбы против колониализма). Они создают свои органы управления, опирающиеся в основном на повстанческие вооруженные силы. Публичным коллективом особого рода является *народ субъекта федерации* в федеративном государстве. Во всех странах субъекты федераций имеют свои законодательные органы, органы управления (кроме Танганьики — одного из субъектов федерации Танзании). Публичными территориальными коллективами являются *территориальные* (национально-территориальные) *автономные образования*

(например, Автономная Республика Крым на Украине, имеющая свою конституцию)¹, *региональные муниципальные образования* (например, *режоны* и *департаменты* во Франции)², *общинные муниципальные образования* (города и села). Все территориальные коллективы обладают собственной (надгосударственной, государственной или негосударственной) публичной властью. Она осуществляется от имени данного коллектива в пределах, установленных международными соглашениями, конституциями и законами. Все территориальные публичные коллективы имеют свои органы управления, избираемые населением территориальных публичных коллективов или формируемые иначе (в ООН есть Совет безопасности, в Европейском союзе — Европарламент, в государствах — парламент, глава государства и др., в муниципальных образованиях — совет, мэр и т.д.). Если избранных органов нет или не существует института общего собрания членов, которое принимает решения (например, Генеральная ассамблея ООН, сельский сход в небольшом муниципальном образовании), то данная единица не является территориальным коллективом, а представляет собой административно-территориальную единицу, управляемую «сверху» назначенным представителем государства (или субъекта федерации).

Публичная власть и ее разновидности. Публичная власть — особое явление, состояние и отношение. Как явление она коренным образом отличается от различных форм влияния, воздействия, например, от «власти» выдающегося ума или ораторского таланта. Ценностные качества явления, природные данные (острый ум, талант, чарующая красота) не определяют властным, принудительным путем желаемое поведение объекта, а являются лишь частью побудительных мотивов поведения. Такие мотивы имеют стихийный, часто не осмысленный характер, они не включают момент осознания их как власти и тем более общественной власти, не воспринимаются объектом как *волевое принуждение*. Напротив, в публичном территориальном коллективе власть — это отношения господства (долженствования) — подчинения (послушания), которые осознаются и субъектом, и объектом. Это «присвоение чужой воли» (К. Маркс). В науку с теми или иными уточнениями вошел тезис немецкого политолога М. Вебера: власть — это возможность проводить собственную волю даже вопреки сопротивлению. Покоряющая красота, команды дрессировщика в отноше-

¹ Ниже речь идет только об автономиях такого рода.

² В соответствии с конституционным законом от 28 марта 2003 г. все административно-территориальные единицы во Франции, включая большинство заморских территорий, наделяются статусом территориального коллектива.

нии циркового зверя или восторг слушающих оратора не обладают качествами осознанного *волевого* принуждения.

Вместе с тем элементы волевого принуждения могут иметь место и в других коллективах, не имеющих публичного характера. Свою волю проводит отец в семье, применяя в определенных случаях принуждение, использует свою власть, принимая решения о выплатах (в пределах полномочий), совет директоров акционерного общества, Священный синод православной церкви, лишая сана священников, баллотировавшихся в Государственную Думу (палату парламента России) вопреки его запрету. Однако такая воля (и власть) складывается на базе не социальных, общественных интересов (как в публичном коллективе), а на основе иных связей (родственных, хозяйственных, духовных и т.д.).

Публичная власть призвана действовать прежде всего в интересах коллектива, эманацией (воплощением, производением) которого она является. На деле это не всегда бывает так: ее часто присваивают и используют в своих интересах силы, которые доминируют в данном коллективе экономически, политически, идеологически. В определенных ситуациях она может превратиться в личную власть руководителя, а носители публичных полномочий коллектива могут занимать позиции, прямо противоположные интересам коллектива. Но и в том случае, когда публичная власть действует в целом в интересах коллектива, у органов публичной власти, ее кадрового состава, служащих, руководителей общественных объединений есть также собственные интересы. В конечном счете это противоречие разрешается путем приведения публичной власти в соответствии с волей коллектива (при этом используются самые различные способы вплоть до революций).

Как состояние публичная власть тоже отличается от частной корпоративной власти, применяемой в непубличных коллективах. Общие социальные интересы и цели порождают «общие дела» социального характера, совместные общественные (а не частного рода) мероприятия. Для их реализации, для выражения интересов коллектива вове необходимо какое-то руководство. Оно появляется естественно, в силу возникающего разделения труда: все не могут заниматься всем. Труд по управлению коллективом отделяется от другого труда. Органы и должностные лица, создаваемые публичным коллективом, призваны выражать, осуществлять и защищать его общие, не частные, а общественные интересы, на базе которых и складывается публичный коллектив. Для защиты этих интересов состояние публичной власти всегда предполагает возможность *принуждения*, имеющего в своей основе общественный характер: в конечном счете оно проистекает из власти коллектива. Однако наряду с общими (общественными) инте-

ресами члены публичного коллектива имеют собственные личные и групповые (группы внутри коллектива) интересы. В результате наряду с определенным единством коллектива в нем появляются различия и, следовательно, противоречия. Последние могут иметь иногда и форму противоположностей (в государственно организованном обществе страны). Эти противоречия нужно регулировать, согласовывать, нивелировать те различия, которые не являются имманентно присущими данному коллективу, смягчать и устранять (если это возможно) противоположности, иначе коллектив распадется. Если не ввести борьбу противоположностей в обществе какой-либо страны в определенные рамки, это может привести к анархии и взаимному истреблению. Данное обстоятельство, наряду с отмеченными «общими делами», также ведет к необходимости создания в публичном коллективе особых органов публичной власти. Эти органы, обособляясь от коллектива, обладают правом осуществлять от его имени *публичное принуждение* по отношению к членам коллектива и его группировкам (если они есть). Его может осуществлять как сам коллектив, так и, что бывает чаще, созданные им органы. Публичное принуждение, таким образом, призвано в любом случае служить интересам коллектива, его сохранению, укреплению. Однако у членов коллектива (в том числе у руководства) есть личные и групповые интересы, которые не всегда полностью совпадают (а чаще в чем-то не совпадают) с интересами коллектива. Поэтому хотя публичное принуждение по идее служит для защиты общих интересов коллектива (в том числе когда применяется для ликвидации противоречий и подавления их экстремистских носителей, чтобы сохранить коллектив), эти органы нередко применяют принуждение и в целях собственных, даже своекорыстных интересов (например, для того, чтобы укрепиться у власти). Конечно, нужно иметь в виду, что государственное принуждение (вплоть до смертной казни) — совсем не то, что принуждение в общественной организации (крайняя мера — исключение из данной организации).

Как *отношение* публичная власть характеризуется не родственными связями (семья, племя), не подчинением главе преступной организации ее членов, не зависимостями производственного характера (предприятие, бригада, артель старателей), а общественными, социальными отношениями, возникающими на базе *общественных интересов*, связанными с осуществлением публичной власти. Волевые отношения имеют не частичный характер (дивиденды в акционерном обществе, общие религиозные обряды в религиозной организации), а общий, относящийся к публичному коллективу в целом, его интересам, его роли в обществе. Эти общественные интересы реализуются в сотрудничестве и борьбе (состоятельности) различных социальных

сил в публичном территориальном коллективе. В то же время существование наряду с общими частных и групповых интересов порождает различия, а следовательно, противоречия, которые не должны развиваться до стадии противоположностей. Все это осложняет отношения в публичном коллективе. Отношения в нем — это союз и состязательность (борьба) одновременно.

Обладая некоторыми наиболее общими признаками, публичная власть в разных публичных коллективах неодинакова. Можно, видимо, выделить четыре *основные ее разновидности*, внутри которых могут быть свои градации. Во-первых, это *международная публичная власть международного сообщества*, межгосударственная власть. Она имеет особый характер, поскольку в международных отношениях участвуют суверенные государства. Тем не менее Совет Безопасности ООН при определенных условиях (например, в случае агрессии, в борьбе против международного терроризма) может применять в отношении суверенных государств обязательные решения. Такая практика известна (например, в 2002—2003 гг. в отношении Ирака). Своя разновидность международной публичной власти существует в региональных международных объединениях (например, в Европейском союзе). Ее пределы определяются договорами. Во-вторых, это *публичная власть государства, государственная власть* (в федерациях — государственная власть федерации и каждого из ее субъектов)¹. Государство, его власть и органы выступают как представители всего государственного организованного общества (в субъектах федерации — общества субъекта федерации). В-третьих, это *политическая негосударственная власть территориальной автономии* (во многих странах автономные образования принимают местные законы в пределах своих полномочий). В-четвертых, это *политическая негосударственная власть* муниципального образования. Это власть обычно сравнительно небольшого территориального коллектива, которой подведомственны вопросы местного значения. Она имеет ограниченный характер, ее полномочия определяются государством. В-пятых, элементы *публичной власти* имеют некоторые *общественные объединения*. Такая

¹ Разумеется, «свою» власть субъекта федерации (например, Орловской области или Коми-Пермяцкого автономного округа в России) следует отличать от государственной власти федерации, помня о том, что края, области, города федерального значения и т.д. не являются государствами. Вопрос, является ли власть субъекта федерации *государственной* властью, ставится в научной литературе. Если субъект федерации является не государством, а государственным образованием, то, следовательно, его публичная власть — политическая парастагосударственная (подобная государственной) власть. В случае признания этого в предложенную классификацию публичной власти будет введена еще одна рубрика.

власть действует в пределах объединения и регулирует отношения в нем на основании его устава, а основные отношения объединения вовне регулируются законом (государством).

В конкретных публичных коллективах, относящихся к одной и той же разновидности, публичная власть неодинакова. Полномочия Совета Безопасности ООН отличаются от полномочий органов Организации африканских государств, государственная власть в Великобритании не та, что в Анголе, в субъекте Российской Федерации — Ивановской области иная, чем в штате Айдахо в США, в муниципальном образовании — французской общине (коммуне) местное самоуправление отличается от самоуправления в английской общине (приходе), корпоративная власть в партии авторитарного типа иная, чем в демократической партии, и т.д.

Публичное управление. Власть как явление присуща любому коллективу, но по своей природе она статична. Для того чтобы стать активным отношением, направленным на определенный объект, она должна быть применена. Применение публичной власти достигается чаще всего путем публичного управления, т.е. в результате *процесса реализации* власти. Управление внутри коллектива возникает тогда, когда функция управления реализуется самим коллективом (например, сельским сходом в общинном муниципальном образовании, либо путем референдума, что, по существу, есть подлинное самоуправление), или, что бывает гораздо чаще, когда функция управления отделяется от коллектива и коллектив передает ее (в основном или частично) органам и лицам, выделенным коллективом для осуществления властных (управленческих) функций. Впрочем, последние могут и сами присваивать такие функции и часто присваивают. Таким образом создается особый слой людей, с одной стороны, состоящих в данном коллективе, а с другой — отделенных от него, возвышающихся над ним. Они обладают определенными полномочиями по отношению к коллективу, которые применяются для осуществления «общих дел» и для пресечения деструктивных действий, разрушающих коллектив, а также в какой-то степени одновременно ради собственных интересов данной группы. Для достижения общих целей и пресечения деструктивных для коллектива действий соответствующие органы и должностные лица вправе применять публичное принуждение (разное по своей природе, например, в государстве или муниципальном образовании). Независимо от того, применяется принуждение или нет, оно всегда стоит «за кадром». Угроза публичного принуждения — один из элементов, который обеспечивает целостность коллектива и реальность управления. В публичном управлении есть множество других видов воздействия (снабжение определенной информацией для на-

правления поведения объекта, поддержка, ограничение и лишение объекта определенных возможностей с тем, чтобы заставить его действовать по воле субъекта, и т.д.), но всегда публичное управление — это социальная деятельность определенных органов и должностных лиц.

При реализации функций публичного управления возникает *публично-управленческое отношение*. Для этого необходимы: субъект управления, наделенный полномочиями и обязанностями по управлению, объект управления, обязанный реагировать на действия субъекта (если он не реагирует, это недолжный объект или управление не состоялось), общественно значимый факт, вызывающий необходимость публичного управления, направленные действия субъекта и действия объекта в ответ на управление. *Субъект* управления представляет собой активное начало управленческого процесса. Таким субъектом может быть само государство, действующие от его имени органы и должностные лица (парламент, президент, правительство и др.), органы и должностные лица субъекта федерации (законодательное собрание, губернатор и др.), автономии (например, Верховная рада Крыма на Украине), органы и должностные лица местного самоуправления (совет, мэр), органы общественного объединения, если оно является публичным коллективом или имеет элементы публичного коллектива (например, Центральный комитет политической партии, устанавливающий порядок уплаты членских взносов).

Объект публичного управленческого отношения — это то, на что направлены действия субъекта. В конечном счете такие действия осуществляются в целях приобретения или предоставления каких-то материальных или духовных благ, их ограничения, лишения. Эти блага касаются людей (граждан, иностранцев, лиц без гражданства, лиц с множественным гражданством), их коллективов (профсоюзов, объединений работодателей и т.д.), их интересов. Принимая решения в отношении отдельных лиц, президент республики может наградить человека орденом за выдающиеся заслуги перед страной, помиловать осужденного. Ректор вуза вправе назначить повышенную стипендию студенту-сироте, объявить выговор студенту за пропуски занятий без уважительных причин, суд может определить тюремное заключение преступнику, партия — исключить члена из своего состава и т.д. Все эти акты могут иметь общественное значение (по крайней мере воспитательное).

Гораздо более важно общественное значение воздействия управленческих решений на коллективы. Совет Безопасности ООН, принимая решения о пресечении агрессии (например, Ирака против Кувейта), о направлении миротворческих сил в Боснию и Герцеговину, о запрете поставок кем-либо оружия враждующим сторонам, воздейст-

вует на мировое сообщество, всю систему международных отношений. Парламент, принимая новые законы о партиях, о запрещении экстремистских объединений, о государственных пенсиях, изменяет ситуацию в стране.

Свои объекты управления имеют указы главы государства (президента или монарха), распространяющиеся на всех лиц или определенные группы людей, постановления правительства, решение конституционного суда (например, несколько решений Конституционного Суда РФ по вопросу о государственных выплатах лицам, пострадавшим в результате чернобыльской аварии).

Властные (управленческие) полномочия и обязанности субъекта по управлению определяются документами, являющимися основными для данного публичного коллектива. Для государства (а следовательно, и общества) таким документом является конституция. Она устанавливает полномочия органов государства, их обязанности и те управленческие пределы, в которых они могут действовать, регулируя жизнь общества (например, запрещается даже во время чрезвычайного положения ограничивать некоторые основные права человека, в частности, свободу вероисповедания). К таким документам относятся законы, указы главы государства, постановления правительства и т.д. Некоторые аналогичные акты принимаются в субъектах федерации, автономных образованиях политического характера. Для многих других территориальных публичных коллективов или коллективов, имеющих элементы публичного управления, основным внутренним документом является устав (устав муниципального образования, устав политической партии и др.), хотя основы правового положения этих коллективов регулируются актами государства — конституцией и законами.

Документы, регулирующие процесс публичного управления, содержат положения не только о полномочиях органов и должностных лиц, но и о их обязанностях. Созданные коллективом органы и выделенные им должностные лица именно для того и образованы, чтобы выполнять публичные обязанности во имя коллектива.

Факт управленческого значения (определенного рода событие, состояние, действие), с чем связано возникновение управленческого отношения, приведение в действие власти публичного коллектива, должен иметь отношение к интересам данного коллектива. Если этот факт ему безразличен, нейтрален, управленческое действие по поводу факта предпринято не будет. Например, для правительства не имеет значения, явился министр на заседание в синем, черном или коричневом костюме, но если он опоздал на заседание коллегии правительства, может быть предпринято управленческое действие: премьер-ми-

нистр может сделать ему замечание. Для президиума заседания общественной организации не имеет значения, сидит Иванов в зале в правом или левом ряду, но если он разговаривает или иначе мешает ведению собрания, ему будет сделано замечание.

Особое значение для управления имеют факты не персонального, а коллективного характера. Массовые беспорядки могут повлечь введение чрезвычайного положения с особым режимом управления (например, запрещаются собрания на открытом воздухе, вводится личный досмотр граждан и т.д.), в случае крупного пожара в тайге приводят в движение многие управленческие механизмы: отселение жителей из опасных мест, привлечение их к тушению пожара, объявление чрезвычайной ситуации, деятельность особых отрядов по тушению пожара и т.д. Стихийное наводнение, охватившее крупную территорию (например в 2002 г. на юге России), — важнейший факт, иногда влекущий за собой срочный пересмотр государственного бюджета с тем, чтобы выделить необходимые средства оказавшимся в беде людям, и т.д. *Действие* в управленческом процессе имеет неодинаковый характер: субъект воздействует, объект реагирует. Действия субъекта могут быть самыми разными: приказ, пожелание, вооруженные и мирные акции и т.д. Реакция объекта варьируется от прямого неподчинения (мятеж) до готовности немедленно и точно (иногда даже с излишней услужливостью) выполнить все пожелания субъекта.

Деятельность по управлению, применение различных его способов образуют *управленческий процесс*. Он начинается с поступления извне *информации* в рецепторы (к органам публичного коллектива, должностным лицам). Они воспринимают информацию, отбирают, отслеживают и частично оценивают ее. На этой основе регулирующие органы делают окончательную оценку информации, принимают решение и выдают управленческие команды, которые поддерживают стабильность публичного коллектива или, напротив, изменяют его.

Управленческий процесс имеет определенную *цель*, намеченную волевым путем субъектом (органом, должностным лицом и т.д.). Цель реализуется, если достигнут заранее намеченный *результат*. Если результата нет или получен иной результат (в частности, противоположный), управленческий процесс не состоялся, состоялся с обратным знаком (с минусом при противоположном результате) или состоялся частично.

На любом этапе в управленческом процессе могут возникнуть *сбои*. Они появляются в результате поступления неверной информации, неправильного ее восприятия, некачественной оценки, ошибочной цели управления, неверного управленческого решения, неправильно избранных или поданных команд. Поэтому на любом

этапе управленческого процесса важен *контроль* за его развитием. В государстве, в местном самоуправлении, добровольных объединениях существуют различные формы контроля и специализированные контрольные органы (судебный контроль, ревизионные комиссии и др.).

Прямые и обратные связи в публичном управлении. Управленческий процесс — это система разных отношений. В нем есть прямые и обратные связи. Воздействие управляющего субъекта (органа, должностного лица и т.д.) на объект — это установление *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, что распространяется на всех лиц, находящихся на территории региона). Воздействие может быть весьма активным, даже силовым (мероприятия государственных органов по прекращению забастовки, признанной судом незаконной), а может быть мягким «управлением дирижера» или вовсе внешне незаметным. Для хорошо отлаженного управления характерно именно последнее. Не авралы и штурмы, чрезвычайные и экстренные меры, а текущая, незаметная на первый взгляд управленческая работа всегда дает наилучший эффект. 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 управленческого воздействия, прямых связей является не только внешний по отношению к управляющей системе объект, но и различные звенья самой управляющей системы, между которыми устанавливаются либо *вертикальные* связи подчиненности, субординации (иерархия), либо *горизонтальные*. В последнем случае они сводятся к *координации*, взаимодействию, взаимопомощи для осуществления единых целей государственного или муниципального управления.

В любом случае важно соблюдать *меру* управления. Излишек управления может быть так же вреден, как и его недостаток.

Поскольку воздействие субъекта на объект имеет место, то объект на него реагирует (если воздействие оказалось незамеченным, то управление, по существу, отсутствует). Объект может не изменить свое поведение (например, органы охраны правопорядка требуют от организаторов демонстрации возвратиться на утвержденный маршрут, но они продолжают направлять движение по закрытым для этого улицам), а может его изменить. Такие изменения могут соответствовать воле управляющего субъекта — *реакция согласия, подчинения* (гражданин своевременно представляет деклара-

цию о своих доходах в налоговое ведомство, правительство Италии уходит в отставку в результате вотума недоверия, принятого парламентом), но могут и не соответствовать (*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 в них выступает *принуждение*, а то и прямое насилие. Так было во многих странах в условиях военных диктатур, тоталитарных режимов.

Воздействие субъекта (органа, должностного лица и т.д.) на объект управления порождает *обратные* связи, которые устанавливает объект с субъектом. 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. 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, наблюдаются 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*, устанавливать прямые связи иного рода. Решение может быть различным (прекратить воздействие вообще, использовать другие методы воздействия и т.д.), но в любом случае оно модифицирует, *изменяет* и прямые, и обратные связи. Новая информация о поведении объекта управления опять оценивается управляющей системой, начинается новый цикл. Поскольку какое-то воздействие (очень активное или почти незаметное) практически существует всегда, если имеет место управленческий процесс, то прямые и обратные связи носят *постоянный циклический характер*, изменяются лишь их содержание и форма 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 «ввод (информация) — вывод (решение)».

Способы выражения обратных связей могут быть *активными* (действия в знак согласия с управленческим решением, протест) и

пассивными (текущая информация). Они многообразны: например, поддержка или отклонение на референдуме проекта закона, демонстрация протеста, отказ избирателей голосовать на выборах за кандидатуру прежнего или предлагаемого губернатора, критика действий правительства в печати и т.д. В западной литературе наиболее результативным способом активных обратных связей в процессе управления 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 и 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.

В системе управления важнейшее значение имеют его *цели*. Есть конкретные цели (организующая деятельность по ремонту местной дороги), а есть цели глобального порядка, которые должны соотноситься с общечеловеческими ценностями (свобода, демократия, социальная справедливость и т.д.). Цели должны быть реальными и выполнимыми. Бесполезно заниматься управленческой деятельностью, если цель невыполнима сама по себе (например, быстро построить коммунизм в Китае путем «большого скачка» в 70–80-х годах XX в.).

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

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

Для достижения успеха большую роль играет *стабильность* управления. Не авралы, а настойчивая последовательная работа при-

носит результат. С этой точки зрения необходимо заранее просчитать *эффективность* управления: достижение наилучших результатов в возможно короткий срок с наименьшими затратами материальных ресурсов и управленческой энергии. Эффективность не связана с количественной стороной управления: слишком много управления (излишек управления) так же плохо, как и его недостаточность (мало управления).

Важнейшей материальной базой управления являются *ресурсы* управления (наличие соответствующих органов, кадров, финансовых возможностей, управленческой техники и т.д.). Они различны в государственном муниципальном управлении, в публичном управлении в общественном объединении, в публичном управлении международными отношениями (например, путем принятия решений Советом Безопасности ООН). Решая ту или иную управленческую задачу, важно оценить предварительно наличие *ресурсов* (в том числе не только материальных, а и духовных) для этого.

Существенное значение имеют *сроки*. Управленческая задача должна быть решена в срок. В противном случае может оказаться, что ее решение запоздало и просто больше не нужно.

Публичное управление не ограничивается деятельностью его органов и должностных лиц. Оно осуществляется и при участии (нередко решающем) *институтов непосредственной демократии*. К их числу относятся *выборы*, когда граждане решают, какая партия будет формировать правительство (в парламентарной монархии Великобритании или в парламентарной республике Германии), кто займет высший государственный пост (например, пост президента в России). Участие граждан в управлении осуществляется в некоторых странах путем *отзыва* депутатов, глав муниципальных образований избирателями. Путем голосования на *референдуме* граждане могут принять конституцию или иной закон.

Применяются *народные обсуждения* важных вопросов государственной жизни (в России порядок их проведения регулируется специальным правовым актом). В России в местном самоуправлении используется *гражданская инициатива* — непосредственное обращение группы граждан к органам управления с предложением каких-либо мер. В мелких муниципальных образованиях для решения местных вопросов используются *сельские сходы* (общие собрания избирателей), в политических и иных объединениях созываются съезды, проводятся общие собрания членов низовых организаций, которые принимают управленческие решения. В последние годы во многих демократических странах и в России принято законодательство об «открытых окнах». Это значит, что каждый гражданин за небольшую

плату (в Японии — 2—3 долл. США) вправе получить копию любого управленческого акта, включая решение правительства, если акт не имеет секретного характера (правила засекречивания при этом законом установлены). Существует множество других форм. Массовая демонстрация с требованиями к правительству, требования, выдвинутые на сельском сходе, простое обращение гражданина в орган государственной власти или местного самоуправления могут стать формой непосредственного участия в управлении. Подробные формы непосредственной демократии рассматриваются ниже.

В системе публичного управления могут использоваться специфические институты. В странах мусульманского фундаментализма (Иран, Саудовская Аравия, Катар, Оман и др.) огромную роль в управлении поведением населения играет религия (Коран выполняет роль основного закона, он выше конституции, существует религиозная полиция нравов — мутава). Во многих странах Африки, в отдельных государствах Азии, в некоторых районах Латинской Америки важными инструментами управления являются племенные институты (вожди, старейшины, племенные советы, обычаи племен).

В некоторых странах для управления используются общественные объединения (например, многие функции по контролю за охраной труда переданы в России профсоюзам, во Франции арбитраж по торговым делам могут осуществлять предпринимательские союзы), на Кубе, в некоторых других странах тоталитарного социализма отдельным объединениям в области культуры, спорта переданы некоторые функции государственных органов.

Принципы публичного управления. Исследователи называют различные принципы управления как такового и разное их число (наибольшее — 14 — названо французским автором А. Файолем). Подавляющее большинство из них применимы, иногда с некоторыми особенностями, к публичному управлению, другие нуждаются в переосмыслении. В результате складываются следующие принципы публичного управления.

1. *Публичная власть управляющего.* Для публичного управления необходима власть, право распоряжаться (полномочия) и сила, обеспечивающая исполнение распоряжений. Разумеется, полномочия и сила на уровне, с одной стороны, государственного, а с другой — муниципального управления неодинаковы. Они совсем иные внутри добровольного общественного объединения (например, партии или профсоюза).

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

3. *Единство распорядительства по определенному кругу вопросов и конкретность исполнителей.* При множестве распорядителей, дающих указания по одному и тому же вопросу, возникает беспорядок, а без конкретного обозначения исполнителя распоряжения не выполняются.

4. *Подчинение интересам публичного управления иных интересов лиц, находящихся на публичной службе.* Разумеется, у органа, должностного лица государства, муниципального образования, общественного объединения и интересы разные, но во время исполнения служебных обязанностей приоритет имеют интересы управления.

5. *Необходимая степень централизации и иерархии в управлении.* Они создают стабильность и обеспечивают деятельность управленческого механизма как единого целого.

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

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

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

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

Виды публичного управления. В соответствии с различными видами публичных коллективов существуют разные виды публичного управления. Во-первых, это *международное публичное управление.* Оно осуществляется органами, которые созданы мировым сообществом (органы ООН, прежде всего Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея) или региональными международными объединениями, если им договорами государств предоставлены функции управления. Таким образом, международное публичное управление может иметь глобальный или региональный характер. В любом случае оно является производным от государств, которые создают соответствующие международные органы.

Во-вторых, это *публичное государственное управление.* Оно осуществляется в пределах государственно организованного общества той или иной страны (в настоящее время в мире 200 государств). Пуб-

личное управление может на деле осуществляться и в непризнанных мировым сообществом государственных образованиях (например, Сахарская Арабская Республика, Абхазия, Карабах, Приднестровская Республика и т.д.), в предгосударственных образованиях. У них бывают свои президенты, парламенты, другие органы и должностные лица, они реально контролируют ситуацию, управляют на территориях непризнанных государств. Аналогичная ситуация складывалась на территориях, освобождаемых от колонизаторов (других властей в Китае) во время освободительных войн (Ангола, Гвинея-Бисау, Мозамбик и др.). Эта разновидность публичного управления может быть названа *парагосударственным правлением* (подобным государственному).

В-третьих, особая разновидность публичного управления существует в *субъектах федерации*. Иногда они называются государствами (в России — республиками), имеют собственных президентов. В российском законодательстве власть субъектов Федерации (по вопросам совместного ведения с Федерацией и по резервированным на усмотрение субъектов остаточным полномочиям) называют государственной властью, как и власть Федерации. Вряд ли это верно: двух государственных властей в одном государстве быть не может (в большинстве федераций мира признано, что государство — это только сама федерация, ибо вряд ли Калужскую область, Приморский край или Ненецкий автономный округ можно считать государствами). Публичное управление субъекта федерации по вопросам, отнесенным конституцией (иными законами) к его ведению, — это *публичное негосударственное, квазигосударственное управление*.

В-четвертых, публичное управление существует в автономных образованиях (например, Шотландия в Великобритании, Аландские острова в Финляндии, Автономная Республика Крым на Украине). В данном случае, в отличие от федерации, совместных полномочий нет (лишь в Испании наблюдается нечто похожее), автономиям резервирована для управления довольно узкая сфера (вопросы сельского хозяйства, охоты, рыболовства, рынков, кладбищ и др.). Это *автономное публичное негосударственное управление*.

В-пятых, публичное управление существует в муниципальных образованиях, представляющих собой территориальный коллектив. Государство или субъект федерации устанавливает в своей конституции и законах сферу муниципального управления как местного управления. Это *публичное негосударственное муниципальное управление*.

Что же касается публичного управления в административно-территориальных единицах, то они не представляют собой территориального коллектива. Их жители (граждане) не создают выборных органов. В административно-территориальной единице управляют чинов-

ники общей компетенции, назначенные «сверху» федерацией или субъектом федерации. Поэтому публичное управление в административно-территориальной единице — это продолжение государственного или квазигосударственного управления.

Выше речь шла о пяти видах территориальных коллективов. В них публичное управление реализуется в полном объеме в пределах имеющих полномочий. Вместе с тем в любой стране (кроме единичных стран мусульманского фундаментализма) существуют добровольные объединения. Некоторым из них (например, партиям) присущи элементы публичного коллектива. В таких объединениях существует особая разновидность управления — *публичное корпоративное управление*. Есть добровольные объединения, основанные на единстве не общественных, а личных или частных интересов (например, религиозные организации, акционерные общества). В целях полноты картины в книге рассматривается и управление в таких объединениях.

§ 2. Необходимость, возможность и пределы публичного управления

Необходимость публичного управления. Как уже говорилось, наиболее общая причина возникновения управления в публичном коллективе — необходимость регулирования отношений в нем с целью выполнения «общих дел» и преодоления разрушающих коллектив конфликтов. Для выполнения этих задач выделяется особый слой людей, применяются различные формы управленческих действий.

В современных условиях общественная жизнь усложняется, разрастается сфера общих дел государства, муниципального образования, иного публичного коллектива. Роль управленческого труда повышается, его специализация становится разностороннее, нередко публичное управление проникает и в те сферы, которые ранее считались исключительно частным делом (некоторые вопросы семейной жизни, духовная жизнь личности). Государственный, муниципальный аппарат, аппарат добровольных объединений растет, он увеличивается в пропорции к численности населения, занятого другим трудом.

Продолжает действовать и вторая причина — социальная асимметрия общества и связанные с нею конфликты, приобретающие публичное значение (в публичном коллективе возникают и конфликты, не имеющие общественно значимого характера). Хотя в условиях современного общества происходит улучшение качества жизни всех слоев населения (в развитых странах и даже в странах среднего уровня развития уже нет той нищеты в рабочих семьях, которую описывал Ф. Энгельс в работе о положении рабочего класса в Англии в середине

XIX в.), однако социальное неравенство существует, а иногда и углубляется. Состояние некоторых зарубежных промышленных магнатов достигает десятков миллиардов долларов (в единичных случаях равно всему ежегодному государственному бюджету России), а отдельных лиц — почти сотни миллиардов долларов (один из создателей Интернета — У. Гейтс в США). Да и в России, по данным зарубежной прессы, есть граждане, чье состояние составляет от 1 до 8 млрд долл. США (2003 г.).

Существует множество других различий в обществе, связанных с разновидностями труда, профессий, возрастными, половыми и другими особенностями различных групп людей. Отношения между ними (например, необходимость особой заботы о женщинах или детях) тоже нужно регулировать. В регламентации нуждаются общественные объединения, различные институты, поведение индивидов, если оно приобретает общественное значение.

Для регулирования всех этих процессов и отношений в публичных коллективах необходимы управление и особый слой людей, занимающихся этим.

Выделение публичного управления как особой профессии, создание специальных органов, государственной и муниципальной службы, органов и должностных лиц добровольных объединений, наделение их особыми полномочиями по управлению и другими правами ведут к отчуждению этих органов и лиц от публичного коллектива. В современных условиях применяются разные способы, для того чтобы это отчуждение преодолеть (партиципация, общественные инициативы, гражданские комитеты, непосредственное участие граждан в управлении и т.д.). Однако эти процессы не могут привести к стиранию различий публичного коллектива и его управленческих институтов. В любом коллективе всегда необходимы регулятивные органы, избранные им должностные лица, действующие от имени коллектива в целях решения общих дел и урегулирования общественно значимых конфликтов. С использованием новой техники, информатики управленческие институты будут становиться все ближе к населению, приобретать непосредственный характер. Однако они вряд ли могут быть заменены простым голосованием населения по каждому случаю принятия решений. Во-первых, технически невозможно проводить непрерывные голосования или собрания граждан для решения всех вопросов; во-вторых, голосованием не всегда можно принять верное решение (например, если будет предложено увеличить с завтрашнего дня заработную плату втрое, большинство, несомненно, проголосует «за», хотя у общества нет реальных экономических возможностей сделать это). Органы управления, сформированные коллективом, как предпо-

лагается, из его лучших представителей, в ряде случаев могут принять более взвешенное решение (в конечном счете в интересах населения), чем это сделает само население, например путем голосования.

Возможности публичного управления. Органы публичного управления, как бы сильны они ни были (даже само государство), осуществляя свою управленческую деятельность, конечно, не в состоянии решить все насущные общие вопросы (постоянно возникают новые проблемы), ликвидировать социальное неравенство в обществе, различия в другом публичном коллективе и тем более устранить возрастные и половые различия. Возможности публичного управления ограничены. Путем применения публичной власти можно решить лишь некоторые общие дела (прежде всего выдвигающиеся на первый план), частично — другие вопросы и никогда нельзя решить третьи (например, изменить климат планеты в точно установленных параметрах). Какие-то различия будут существовать всегда, без этого невозможно развитие общества. Применяя меры управленческого воздействия, невозможно устранить социальные и иные конфликты в обществе или ином публичном коллективе, среди населения субъекта федерации, автономии, муниципального образования, в некоторых добровольных объединениях. Путем регулирующего воздействия органов публичного управления (каждого — на своем уровне) можно лишь сгладить конфликты, не доводя их до разрушительного противоборства.

Вместе с тем возможности органов публичного управления, особенно в территориальных публичных коллективах, власть в которых (в каждом в соответствующем объеме) распространяется на всех находящихся в границах территориального коллектива, для регулирования общественных, а иногда и не только общественных, отношений велики. Уполномоченный на то законом орган государства (суд, при национализации — парламент) может отобрать имущество у собственника для «общественной пользы» (в настоящее время, как правило, — только с компенсацией) или временно реквизировать, скажем, средства передвижения при чрезвычайных ситуациях (органы чрезвычайного или военного управления) с возвращением имущества по мере необходимости или с компенсацией. Проводя аграрную реформу (в Италии, Польше, Японии и др.) или национализацию группы однородных объектов (например, некоторых банков во Франции, электротехнической промышленности в Италии, угольных шахт в Великобритании и т.д.), государство лишало собственности большую группу лиц (с компенсацией). Законом или судебным решением (а при государственных переворотах — чрезвычайными актами) государственные органы запрещают и распускают политические партии, другие объединения

граждан, если такие объединения нарушают конституцию и закон, устанавливают обязательную государственную идеологию (например, панча-сила в Индонезии, идеи марксизма-ленинизма и чучхе в КНДР). Государственный орган — суд при определенных обстоятельствах вправе лишить человека свободы и даже жизни, вправе отобрать детей у недостойных родителей для иного воспитания. В то же время государственные органы могут награждать, предоставлять льготы и пособия, освобождать от обязанностей и т.д.

Управленческие органы субъектов федерации и автономных образований имеют меньшие возможности для регулирования общественных отношений, чем органы государства. Вопросы преступлений и наказаний, обороны, иностранные дела, железнодорожный транспорт и многие другие вне их ведения. Но полномочия субъектов федерации достаточно велики. Во многих странах субъекты федерации в соответствии с федеральными конституциями имеют совместные полномочия по многим очень важным вопросам с федерацией (например, владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными богатствами; общие вопросы воспитания, образования, науки и культуры, установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации; административное право), и если федерация не воспользовалась преимущественным правом регулировать данные отношения, это могут сделать субъекты федерации. У них есть и исключительные полномочия, в осуществление которых федерация не вправе вмешиваться (если не нарушены федеральная конституция и федеральное законодательство). Кодексы РФ, принятые в 2001 г. (трудовой, об административных правонарушениях), также закрепляют полномочия субъектов РФ в этих областях.

У автономных образований (за исключением Испании) нет совместных полномочий с государством. Однако, как говорилось, конституцией или иными законами им выделена своя сфера регулирования общественных отношений (они принимают законы или постановления).

Управленческие органы субъектов федераций и автономных образований имеют свою собственность, предприятия, свой местный транспорт, свою землю, они регулируют вопросы, касающиеся внутренней жизни субъектов федерации и автономий.

У муниципальных органов возможности, разумеется, гораздо меньшие. Но и они (не все) могут вводить некоторые обременения собственности, устанавливать правила поведения граждан в общественных местах, имеют свою собственность, предприятия, учреждения и распоряжаются ими, вправе предоставлять гражданам некоторые

льготы и пособия и т.д. Они регулируют различные стороны жизни в муниципальных образованиях, местные дела.

Возможности публичного управления связаны с четырьмя факторами: волей, властью, силой и материальными и иными ресурсами. Будучи в какой-то мере отделены от публичного коллектива, его органы обладают особой *волей*, отличной от воли составляющих его членов, а иногда даже противоречащей воле самого коллектива. Такие различия наиболее отчетливо проявляются в ходе революционных событий, массовых протестов в территориальном коллективе против управляющих органов и лиц, свидетельствующих о том, что воля общества (его большинства) вошла в противоречие с волей и действиями управляющих.

Волевая составляющая имеет очень большое значение. Безвольное, рыхлое, не имеющее стратегической линии управление, не обладающая единой волей система управленческих органов не способны выполнять свои задачи в обществе, реализовать цели, намеченные коллективом.

Управленческая воля выражается в принимаемых решениях, особенно в тех, которые затрагивают жизненные интересы всего общества, публичного коллектива, его социальных групп. Нередко они принимаются, несмотря на сопротивление тех или иных групп, а иногда — вопреки воле большинства населения.

Возможности регулятивной деятельности органов публичного управления непосредственно связаны с *властью*. Теоретически наибольшая полнота власти принадлежит органам международного сообщества, поскольку они вправе налагать обязательства на государства (вспомним пример Ирака или решения Европейского суда по правам человека в Страсбурге, обязавшего российское государство выплатить компенсацию некоторым российским гражданам в связи с нарушениями государственными органами прав человека). На деле решения международных органов не всегда выполняются, да и в международном сообществе особую роль играют сильные в экономическом и военном отношениях государства. Иногда они навязывают свою волю международному сообществу.

Суверенной властью обладает государство. Его власть верховна в обществе по отношению к любой другой общественной или даже личной власти. Исключением является власть правящей партии в тоталитарном государстве (особенно при однопартийности), но и в этом случае суверенитет государства не отвергается. Однако власть государства бывает ослаблена в силу различных причин. В федерациях государство в определенных ситуациях вынуждено уступать напору субъектов, в унитарном государстве муниципальное самоуправление захватывает

некоторые позиции государственной власти, государственная власть центра слабеет под давлением политических и национальных элит (в многонациональном государстве), да и сами руководители государства иногда ослабляют государственную власть, непрофессионально используя ее. Публичная власть субъектов федераций, хотя они нередко имеют свои конституции и принимают законы (некоторые субъекты федерации имеют даже своих президентов), несuverенна, она не является, на наш взгляд, государственной властью. Отсюда и ее ограниченность, обусловленная верховенством федерации, возможностью федерального принуждения (воздействия) по отношению к субъектам федерации. Такое принуждение, хотя и в разных формах, предусматривается во всех федерациях, в том числе и в России.

Публичная власть автономного образования — это власть автономного самоуправления по определенным для автономии вопросам, не государственная власть. В политической автономии (Крым, Шотландия и др.) такая власть распространяется на более широкий круг вопросов, чем в автономии административной.

Власть муниципального самоуправления тоже не является государственной. Но это также публичная власть, обладающая правом на принуждение в рамках закона, установленного государством.

Возможности органов публичной власти осуществлять управление в публичном коллективе зависят также от их *силы*. Эта сила коренится в тех материальных, политических и идеологических *ресурсах*, которыми публичный коллектив и его органы располагают. Ресурсами могут быть безусловная или частичная поддержка населения, развитая или, напротив, слабая и деградирующая экономика, единство публичного коллектива, прочное политическое влияние внутри страны, например, в отношениях с субъектами федерации или на международной арене, отсутствие либо наличие национальной идеи, т.е. принятой обществом, господствующей в нем, воспринятой населением, другая влиятельная идеологическая база. Разумеется, все эти факторы могут быть использованы по-разному, как в демократических, так и в антидемократических целях.

Теоретически наибольшей силой обладает международное сообщество и соответственно его органы, когда и поскольку они могут принимать меры принуждения в отношении государств-членов, а иногда и других государств (развязывающих, например, агрессивную войну). Правда, в противоборстве государств эту силу не всегда удается применить. Внутри страны наибольшей силой обладает государство (в тоталитарных странах — правящая, обычно единственная партия). Сила субъектов федерации зависит от указанных выше факторов. Некоторые субъекты федерации, обладая значительными

ресурсами, иногда выступают с самостоятельных позиций. Сила воздействия органов автономных образований ограничена вопросами автономии. Сила муниципальных органов ограничена волей государства, а если это федеративное государство, то и волей субъекта федерации, в состав которого входит муниципальное образование.

Пределы публичного управления. Регулирование общественных отношений в публичном коллективе (в том числе в обществе страны и ином территориальном коллективе) имеет свои пределы. Самые общие пределы для вмешательства государства, органов субъекта федерации, автономии, муниципального управления в дела общества и территориального коллектива устанавливают две традиционные концепции: гражданского общества и естественных прав человека. Считается, что государство и другие органы публичной власти не должны вмешиваться в сферу гражданского общества, регулировать отношения в этой сфере. Правда, по вопросу, что такое гражданское общество, единого мнения не существует. Иногда к этой сфере относят производственные отношения, систему общественных объединений, личную свободу человека, духовную жизнь и т.д.

Подробнее о понятии гражданского общества говорится ниже. Здесь лишь отметим, что государственная власть на деле вмешивается во все стороны жизни общества, иногда устанавливая обязательную идеологию, а иногда регулируя и интимные стороны человеческих отношений. Последнее имеет место не только в мусульманском праве. Как известно, основой неудавшегося импичмента Президенту США У. Клинтону в 1999 г. стали его сексуальные похождения (юридически импичмент был связан с ложью под присягой и принуждением свидетельницы — партнера Клинтона к даче ложных показаний).

Публичное регулирование, как считается, не должно касаться также естественных прав человека. Под ними понимаются, как правило, личные права, принадлежащие человеку от рождения: право на жизнь, свободу, собственность, личную неприкосновенность и др. Однако естественные права давно включены в тексты конституций и стали позитивными правами. Они защищаются государством, муниципальными органами, как и права гражданина. Естественные права считаются неотчуждаемыми, но на деле даже сама жизнь может быть «отчуждена» по приговору суда: смертная казнь существует во многих странах (в том числе в США).

На практике пределы публичного управления ограничены не столько теоретическими конструкциями, сколько реальными условиями. Во-первых, они ограничены самим *характером объекта* регулирования. Как говорилось, многие явления вообще не поддаются

публичному управлению (например, мысль человека). Во-вторых, пределы регулированию «сверху» ставит само общество, другой публичный коллектив, *естественное саморегулирование* коллектива. Общество, а часто и другой коллектив — сложная система, действующая по правилам синергетики. Вмешательство в естественные процессы саморегулирования общества, иного крупного коллектива (например, путем создания государственной властью нового строя на базе теоретических выводов или принципиальное изменение положения субъекта федерации путем одностороннего провозглашения его ассоциированным с федерацией), социальные эксперименты, изменяющие сами основы человеческого существования, сложившуюся общественную мораль, ведут к общественным потрясениям. Следовательно, регулятивные меры, применяемые в публичном управлении, должны быть такими, чтобы они, с одной стороны, не нарушали естественную саморегуляцию общества, иного коллектива, а с другой — позволяли исправлять недостатки стихийного развития.

В-третьих, пределы публичному управлению ставят реальные *возможности общества* (территориального или иного коллектива). Конечно, теоретически правители любой страны, руководители субъекта федерации, автономии, муниципального образования хотели бы, чтобы люди под их управлением материально (вовсе не обязательно духовно) жили лучше. Больше благ хотел бы получить для своих работников объединяющий их профсоюз и т.д. Это выгоднее и самим управляющим структурам: больше налоговых доходов, меньше возможностей для проявления социального недовольства. Однако обеспечить для всех одинаково равный высокий достаток невозможно хотя бы по причине разных личных качеств, способностей людей. В любом обществе (территориальном и ином коллективе) имеются личности и социальные группы с завышенными притязаниями на долю общественного продукта, не соответствующими их реальному вкладу в общественное производство материальных, духовных или иных благ. Осуществятся ли такие притязания — зависит от того, насколько сильны «заинтересованные группы», от их возможностей оказывать давление на государственную власть, власть субъекта федерации, автономии, на муниципальную власть, на управленческие органы общественного объединения. В результате та или иная личность, группа лиц, объединенных общими интересами (например, окружение известного деятеля), социальный слой (финансовая элита), общественный класс (например, предприниматели) приобретают статус, позволяющий иметь привилегии, не соответствующие их реальному вкладу в общество, в иной коллектив. Используя свое положение, те или иные слои населения, группы, иного коллектива добиваются от госу-

дарства, других органов публичного управления материальных и иных уступок (соответствующее распределение бюджетных средств, льготы, представительство во властных структурах, коммерческих организациях, где государству или иному публичному коллективу принадлежит определенный пакет акций, а нередко и в других сферах). Они получают непропорционально большую долю общественных благ, ценностей (в данном случае речь идет не только о материальных ценностях, но и об образовании, здравоохранении, культуре, влиятельности и т.д.). Если такую непропорционально большую долю присваивает доминирующий социальный слой, то это может привести к резкому обострению социальных противоречий, а иногда — к революции.

Крах системы может произойти и в том случае, если власть волевыми действиями, не учитывая возможности общества, десятилетиями превышает допустимый порог расходов на непроизводительную сферу (например, на гонку вооружений), снижая долю заработной платы в стоимости произведенного продукта. В странах тоталитарного социализма это привело к стагнации, а затем и к краху системы, хотя, разумеется, были тому и другие причины. Одна из главных задач управления (регулирования) состоит в соблюдении необходимых пропорций, в том, чтобы не перешагнуть общественно допустимый «порог». Если же уступок (благ), превышающих реальные возможности общества, добиваются социальные слои, составляющие большинство или значительную часть населения, производство может оказаться нерентабельным, а это подрывает жизнеобеспечение общества, само его существование в данной модели. Начинается «бегство капитала» (заккрытие предприятий, перевод их в другие страны), растет безработица, усиливается социальная напряженность, падает уровень жизни и т.д. Сказанное с определенными оговорками относится также к публичному коллективу субъекта федерации, территориальной автономии, муниципального образования. Примеров банкротства субъектов федераций (они не в состоянии жить на собственный бюджет), автономий, муниципалитетов достаточно, в том числе и в России. Неверно поставленные задачи приводили также к краху других коллективов — добровольных объединений.

Наконец, пределы публичному управлению ставит *субъективный фактор*: умение «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. Необходимы высокий уровень общей, политической и юри-

дической культуры работников государственного и муниципального управления, их высокие моральные качества, искреннее желание служить народу, профессионализм и навыки менеджера, лидера.

§ 3. Нормативное регулирование публичного управления

Публичное управление — это нормотворческая, распорядительная, контрольная, организационная и иная деятельность. Она осуществляется на основе установленных норм, правил, процедур. Этим правилам должны следовать органы публичного управления, должностные лица государства, субъектов федераций, автономных образований, муниципалитетов. Определенные правила установлены и для органов, функционеров, служащих добровольных объединений, где управление обладает некоторыми признаками публичного управления.

Конечно, правила не могут быть предусмотрены для всех случаев жизни, да и выполняя свою работу, служащий должен иметь определенные пределы своей самостоятельности. Они сформулированы для публичной (иначе гражданской) службы — служащих государства, субъектов федераций, автономий, муниципальной службы в концепции дискреционных полномочий. Это право чиновника решать конкретное дело по усмотрению, но в пределах закона. Видимо, данное правило относится и к служащим добровольных объединений, обладающих признаками публичного коллектива.

Деятельность публичных коллективов регулируется различными нормами. Прежде всего, на все публичные коллективы в стране распространяются нормы международных договоров, ратифицированных государством. Далее, публичные коллективы должны соблюдать в своей деятельности конституцию, законы, другие нормативные акты своего государства. Муниципальные территориальные коллективы обязаны также соблюдать конституцию субъекта федерации (если она есть), иные правовые акты того субъекта федерации, в состав которого входит муниципальное образование. Добровольные объединения должны следовать законам государства, а их местные объединения или организации, созданные на уровне субъектов федераций, автономий и муниципальных образований, должны исполнять и акты соответствующих органов названных территориальных коллективов, если такие акты приняты в пределах компетенции коллективов. Вместе с тем акты государства, субъектов федераций, территориальных автономий, муниципальных образований устанавливают лишь основы правового положения добровольных объединений и не распространяются на внутреннюю деятельность добровольных объединений, которая регулируется их уставами.

В обществе существует много разных правил, которые используются в управленческой деятельности. Значительную роль играют нормы *морали*. Нарушение норм морали не наказывается государством, оно вызывает лишь общественное осуждение, но их воздействие особенно велико там, где управленческая деятельность смыкается с публичной политикой (например, нарушение моральных заповедей или невыполнение обещаний, данных главой государства, правительством, депутатами, должностными лицами субъектов федерации, муниципальных образований, выборными лицами добровольных объединений, неэтичное публичное поведение высших должностных лиц государства оказывают прямое влияние на отношение граждан к государственной власти, к выполнению ее требований). Доверие и объективная информация, соблюдение требований морали со стороны руководителей и подчиненных необходимы на всех ступенях государственной службы, а также между управляющими и управляемыми на всех уровнях публичного управления.

Велико воздействие норм морали и на личное поведение граждан.

В публичном 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* (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 претендентов на эти должности. Обычаями регулируются многие вопросы сельского схода, проведение общих собраний и съездов общественных объединений (время, место, порядок работы и т.д.). Огромную роль в управлении играют устанавливаемые государством *стандарты, технические правила*, необходимые, в частности, в производственной деятельности, в торговле (в том числе с зарубежными странами). В деятельности органов государства, 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, органами субъектов федерации или местного самоуправления, это вовсе не значит, что они безразличны к ним. Государство, органы публичной власти поддерживают те из них, которые отвечают интересам общества, пропагандистскими и воспитательными мерами и, наоборот, противодействуют другим, прямо запрещают третьи, если они не соответству-

ют интересам общества или иных законных публичных коллективов (например, нормы поведения, складывающиеся в некоторых религиозных сектах).

Право как основная регулятивная подсистема в государственном управлении. Основным регулятором публичного воздействия является *право*. В конечном счете многие другие нормы восходят к праву, например, государственные стандарты утверждаются правовыми актами, а некоторые нормы морали, как говорилось, 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 обществе и государстве — большинства населения), исходящих из принципов общечеловеческих ценностей и обеспечиваемых государственным принуждением. В данном определении — несколько 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 в письменных правовых актах и иных документах (есть и уставные нормы обычного права). Важнейший правовой акт — конституция государства. Далее в иерархии следуют законы парламента, указы главы государства, постановления правительства. Особое место занимают постановления органов конституционного контроля (конституционных судов, конституционных советов и др.), публично-правовые договоры. В некоторых странах (в основном в 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, в пактах 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 акты органов субъектов федерации (конституции, уставы, законы и другие акты), политических и иных автономий, акты органов местного самоуправления (в том числе основополагающие акты муниципальных образований — уставы).

В отличие от норм морали правовые нормы обязательны, ими следует руководствоваться под угрозой неблагоприятных последствий

для нарушителя со стороны государства, иных органов публичной власти. Право регулирует самые разные общественные отношения, например, порядок выборов в парламент, регистрации граждан по месту жительства, ответственность президента (импичмент), порядок приема на работу, наложения административных и дисциплинарных взысканий, вопросы собственности и др. Некоторые правила (например, по вопросам основных прав граждан, преступлений и наказаний) могут устанавливаться только государством, но не другими органами публичного управления. Поскольку такие правила регулируют общественные, а не сугубо личные отношения людей, они имеют социальный характер. Все они в какой-то мере составляют часть организующей, упорядочивающей деятельности прежде всего государства, а также других органов публичного управления, хотя далеко не все нормы права относятся к собственно управленческой, административной деятельности.

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. Не во всех правовых нормах есть эти три части, иногда гипотеза подразумевается, а санкция содержится в другой норме.

Второй элемент, составляющий данное выше определение права, — его *системный* характер. Право должно составлять непротиворечивое единство норм, институтов, отраслей, охватывающих системным регулированием жизнь общества, публичных коллективов, те общественные отношения, которые могут и должны регулироваться правовыми (а не иными) нормами. Противоречия норм ведут к хаосу. Если нормы муниципальных образований противоречат правовым актам федерации, ее субъектов, а нормы субъектов федерации противоречат конституции и законам федерации, что устанавливается судом, и вопреки требованиям не исправляются и не отменяются издавшими их органами (должностными лицами), субъект федерации может применить санкции в отношении органов и должностных муниципальных образований, а органы федерации — в отношении органов и должностных лиц субъектов федерации и муниципальных образований. Такой порядок с 2000 г. установлен в России.

Третий элемент — *волевой* характер права. Это связано с тем, что право направляет поведение людей, их различных коллективов, регулирует деятельность органов государства (государственных служащих), органов и должностных лиц субъектов федерации, территори-

альных автономий, муниципальных образований. Право формировалось постепенно, вырастая из доправовых социальных норм, обычаев. Сначала они выражали волю всего неполитического сообщества людей данных 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 «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 (впоследствии были отменены), затем — положения о социальной функции частной собственности, о прожиточном минимуме, о многопартийности и т.д.). В определении права включены оба аспекта (общечеловеческий и конкретно-социальный) волевого содержания права.

Право и сейчас, как и в условиях родового строя, может возникать «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 или иных органов, создающих правовые нормы, или путем санкционирования, превращающего нормы общественного характера в государственные, правовые. Юридически правовые нормы творятся публичной властью (государством, а в локальных масштабах — государственным образованием, муниципальными органами). Они могут и непосредственно создаваться волеизъявлением народа (референдум, постановление сельского схода, который может создать правовую норму локального действия), но, по общему правилу, право, вырастая из потребностей жизни, юридически формулируется органом публичной власти, прежде всего органами государства. Именно государство главным образом создает или санкционирует нормы, призванные регулировать поведение людей в нужном ему направлении. Государство выражает в праве государственную волю с учетом интересов различных социально-политических сил.

Четвертым элементом в определении права являются *общечеловеческие ценности* (постулаты добра, справедливости, демократии, общего блага и др.). В современных условиях право, чтобы таковым быть, 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 по своему содержанию в демократических и тоталитарных государствах.

Наконец, право отличается от других социальных норм, действующих в обществе (мораль, обычаи, традиции и др.), тем, что его выполнение обеспечивается в конечном счете *государственным принуждением* (в том числе и выполнение правовых норм, создаваемых в пределах своих полномочий субъектами федерации, территориальными автономиями, муниципальными образованиями). Принуждение могут использовать в рамках своих полномочий также органы субъектов федерации, территориальных автономий, муниципальных образований, если нарушаются общегосударственные или локальные правовые нормы (например, если имели место административный проступок, влекущий штраф в соответствии с КоАП РФ, или нарушения постановления местного совета об охране земельных насаждений), но в конечном счете оно восходит к власти и силе государства. Разумеется, принуждение не всегда необходимо. Напротив, подавляющее 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, 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 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 своей 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 — выделяется экологическое, налоговое, предпринимательское право и другие отрасли. Многие из них создаются на основе синтеза норм и институтов нескольких прежних отраслей, другие отпочковываются от них.

§ 4. Формы и методы публичного управления

Объективная обусловленность и границы субъективного выбора форм и методов управления. Формы и методы деятельности органов и должностных лиц публичного управления в самом конечном счете обусловлены их функциями и полномочиями. Если они занимаются управлением в области экономики, то здесь в широком объеме применяются экономические методы и лишь в минимально необходимом объеме — административные. Методы команд в сфере интеллектуального творчества, в области культуры вообще недопустимы, в политической сфере важно искать соглашения, консенсус, компромиссы и т.д. Однако абсолютной предопределенности в данном случае нет. Для осуществления одних и тех же полномочий в зависимости от конкретной обстановки или, например, способностей и навыков управленцев могут применяться разные формы и методы.

При осуществлении экономической деятельности так же применяется, например, метод запрета (запрещение экономического монополизма), как и при реализации идеологической деятельности (запрет пропаганды национальной вражды). Политическая деятельность предполагает дозволение (свободу образования общественных объединений), равно как и функция социальная (свобода выбора формы образования).

Субъективный выбор тех или иных форм и методов в данном случае определяется целесообразностью и эффективностью применения тех из них, которые дают наилучший результат в возможно короткий срок и с меньшими затратами (в том числе затратами управленческой

энергии на всех ее уровнях). Границы субъективного выбора устанавливаются правовыми актами, определяющими полномочия органов и должностных лиц публичного управления. Они могут считать, например, что метод запретов публичных демонстраций в городе был бы для них наиболее целесообразным (чтобы не беспокоить власть предержащих), но принадлежащие им полномочия не позволяют осуществить это.

Классификация форм и методов публичного управления. Обычно принято различать экономические, административные и идеологические методы управленческой деятельности. В их рамках существует множество частных методов, способов, приемов. *Экономические* методы состоят в создании органами публичного управления таких материальных условий, чтобы управляемому объекту было выгодно 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, совет муниципального образования принятым решением создает лучшие условия для мелкого предпринимательства, постановлением органов субъекта федерации выделяются субсидии группе предприятий и т.д. *Административные* методы — это команды публичного управления (требования, запреты и т.д.), обязывающие поступать определенным образом. Они могут быть экономически выгодны государству, другим публичным коллективам, а могут быть материально невыгодны, но необходимы по другим причинам (например, обязательный заказ на производство экономически дорогостоящей, но необходимой для обороны страны техники). *Идеологические* методы — это властное воздействие на сознание людей, пропаганда и агитация со стороны органов публичного управления (например, шариат объявлен во многих мусульманских странах нормой жизни людей, на коробках с сигаретами от имени государства — министерства здравоохранения есть надпись, предупреждающая о том, что курение опасно для здоровья).

Методы управленческой деятельности могут быть легальными (соответствующими закону) и легитимными (правильными, оправданными в представлениях населения), легальными, но не легитимными, легитимными, но не легальными, правовыми и неправовыми. К *правовым* относятся те, которые совершаются на основе конституции, законов, иных правовых актов, в пределах и в соответствии с процедурой, установленной ими. Среди основных *правовых форм* различают законодательствование, управление, правосудие, контроль.

Далеко не все эти формы вправе применять любые органы публичного управления. Законы издают только органы крупных или обособ-

ленных по другим причинам публичных территориальных коллективов (органы государства, субъектов федерации, территориальных автономных образований политического характера). Муниципальные образования устанавливают общие правила своими уставами, постановлениями совета и др. Они могут распространяться на всех, кто находится на территории муниципального образования. Органы добровольных объединений принимают уставы, решения, постановления, распространяющиеся только на их членов.

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).

Как говорилось, в муниципальных образованиях роль локальных законов выполняют акты их представительных органов (советов и др.), а в добровольных объединениях — акты их высших органов, регулирующие внутреннюю жизнь объединения.

Управление в узком смысле — это, как отмечалось выше, исполнительно-распорядительная, организационная деятельность государства, публичных коллективов, их органов, должностных лиц. Для его осуществления также издаются правовые акты, но в этой сфере деятельности особенно широко применяются организационно-технические методы, приемы, способы.

Правосудие осуществляется судом от имени государства. В редких случаях собственные суды имеют субъекты федерации (например, конституционные суды в Германии, конституционные и уставные суды в России). Другие публичные коллективы, даже территориальные публичные коллективы, своих судов, действующих от имени государства, не создают. В добровольных объединениях могут создаваться общественные суды. Их решения приобретают обязательную силу, только будучи подтверждены авторитетом государственных судов. Суд призван в особой процессуальной форме разрешать конфликты, возникающие между гражданами, органами государства, физическими и юридическими лицами. Суд рассматривает конкретные дела и споры в судебной коллегии (незначительные дела может решать единолично судья). Решения суда (после вступления их в силу) должны выполняться всеми органами государства (в том числе главой государства, а также парламентом, если суд осуществляет конституцион-

ный контроль в отношении законов), юридическими и физическими лицами, объединениями.

Контрольная деятельность органов публичного управления выражается в форме инспектирования, проверки соответствия деятельности органов государства, должностных лиц законам, актам вышестоящих органов, путем проверки выполнения должностных обязанностей, соблюдения установленных стандартов, правил противопожарной, противозидемической безопасности и т.д. 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), генеральные контролеры, генеральные ревизоры, омбудсмены (парламентские уполномоченные) с подчиненным им аппаратом. Контрольные органы, как правило, не могут давать каких-то обязательных указаний, распоряжений. Они устанавливают факты, часто составляют акт (протокол) о нарушениях и обращаются к парламенту, правительству, к вышестоящим (по отношению к проверяемому объекту) органам, в некоторых странах при обнаружении грубых нарушений могут возбудить дело в суде. В добровольных публичных объединениях контроль заключается в проверке исполнения директив высших органов управления объединением его местными организациями, другими органами внутреннего управления. Вместе с тем такой общественный контроль может включать и проверку соответствия деятельности и актов добровольного объединения, его органов конституции и законам государства.

Неправовые (но не противоправные) формы и методы — это главным образом повседневная организационно-техническая, оперативная деятельность (учет, беседы с подчиненными и начальниками, совещания и т.д.). Такие процедуры детально правом не регулируются. От неправовых следует отличать противоправные формы и методы управления (насилие, угрозы, унижение достоинства подчиненных, требования выполнять незаконные действия и т.д.). За применение противоправных методов в нарушение закона может нести ответственность и само государство. Это возможно во внутрисоциальных отношениях (например, за причинение ущерба лицу незаконными актами, за судебную ошибку), в сфере международно-правовых отношений — за агрессию, преступления против человечества, за использование методов принуждения, запрещенных международным правом. Современная Германия выплачивает компенсацию лицам, насильственно угнанным фашистами в Германию во время Второй мировой войны из оккупированных территорий, за их подневольный труд.

С точки зрения особенностей волеизъявления государства, органов публичного управления в управленческом процессе различают методы стимулирования (поощрения), дозволения, охраны, требования, запрета, ответственности, репрессии и др.

Стимулирование широко применяется в управлении. Оно используется для ориентации поведения и деятельности участников общественных отношений (граждан, юридических лиц, органов государства, членов публичного коллектива) в таком направлении, которое субъект управления считает необходимым. Это одна из форм «мягкого» публичного 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 распыленными мелкими хозяйствами). Формой стимулирования являются награды, премии, присвоение почетных званий за успехи в труде.

В отличие от стимулирования, которое выражает прямую заинтересованность органов публичного управления, метод *дозволения* в определенной мере характеризует нейтральную, но благожелательную позицию публичной власти по отношению к тем или иным общественным явлениям, процессам, видам деятельности. Государство, органы управления 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* применяется для обеспечения стабильности существующих общественных отношений, сложившегося правового порядка. Охранительной деятельностью прежде всего занимаются органы государства, его специализированный аппарат (полиция, суды, прокуратура и др.), другие органы, выполняющие эту задачу попутно. Для защиты государства от агрессии создается армия, для защиты от внутренних угроз — внутренние войска, полиция. Свои методы для охраны установленных правил используют органы субъектов федерации, автономных и муниципальных образований, органы добровольного публичного объединения. При серьезных нарушениях они прибегают к наказанию (в добровольных объединениях высшая мера наказания — исключение из объединения).

Требование должного поведения выражает активную заинтересованность органов публичного управления в определенных действиях со стороны физических и юридических лиц, государственных служащих, учреждений, организаций, коллективов, в развитии обществен-

ных отношений в таком направлении, которое считается необходимым. В данном случае воля публичного коллектива, действующих от его имени органов, должностных лиц проявляется более отчетливо и в жестких формах. Данный метод прежде всего возлагает на участников отношений обязанности. Он используется в конституционном праве (требование информации от должностного лица в «час вопросов» в парламенте), административном (требование регистрации общественного объединения для получения прав юридического лица), налоговом (платить налоги) и других отраслях права. Требования предъявляются к членам общественного объединения, например, присутствовать на его общих собраниях, к гражданам — соблюдать установленные муниципальными органами правила поведения в парках города и т.д.

Запреты — действенная форма отрицательного отношения органов публичного управления к тем или иным явлениям, поступкам, поведению. В форме запретов они исключают вредную, нежелательную для общества, коллектива, человека деятельность. В конституционном праве, например, запрещена пропаганда религиозной нетерпимости, в административном — несанкционированные демонстрации, мешающие прохожим и движению транспорта, в уголовном — посягательства на жизнь человека, в земельном — изменение целевого назначения сельскохозяйственных земель, в гражданском — торговля частными лицами ядами и т.д. Свои запреты установлены актами субъектов федерации (в частности, охота в определенный период), муниципальных образований (запрет вырубать деревья у домов в крупных городах без определенных согласований). Запреты устанавливают и органы добровольных объединений (запрет голосовать от имени другого члена объединения на собрании).

Метод установления *ответственности* — это предостережение о вредных последствиях, которые могут последовать для лица, организации, иного субъекта при несоблюдении требований или запретов государственных органов, других органов публичных коллективов, должностных лиц, а также санкции (сами неблагоприятные последствия). Юридическая ответственность предусмотрена многими правовыми актами и имеет разные формы: ограничение свободы правонарушителя, роспуск общественного объединения, систематически нарушающего свой устав, уплата пени или штрафов при просрочке платежа, административная и дисциплинарная ответственность, ответственность члена добровольного публичного объединения перед объединением и его органами за нарушение устава объединения и т.д. Наиболее острая форма ответственности — *репрессия*, связанная с прямым насилием. Незаконная демонстрация может быть разогнана с применением технических средств. Возможна конфискация доходов,

с которых не уплачены налоги. По решению суда лицо может быть лишено родительских прав.

Используя те или иные методы публичного управления, органы государства, других публичных коллективов, должностные лица применяют 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 и муниципальных заказов, распоряжение объектами 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, во-первых, *управленческие процедуры*. Среди них выделяют *подготовку, принятие и исполнение решений*. Решение и его осуществление — один из узловых моментов государственного управления. Управленческое решение может быть коллегиальным или единоличным. Оно должно быть тщательно подготовлено, взвешены возможности его осуществления, просчитаны последствия, предусмотрено его обеспечение и, если необходимо, ответственность за выполнение, причем все эти компоненты, включая ответственных лиц или органы, должны быть конкретизированы.

Во-вторых, управленческие процедуры зачастую тесно связаны с *координацией управленческой* (а если необходимо, то и иной) *деятельности*. Координация обеспечивает экономию ресурсов и средств, позволяет более эффективно выполнять соответствующие задачи. Поэтому, принимая решение, следует проанализировать возможности координации с другими вышестоящими, подчиненными и неподчиненными органами или должностными лицами.

В-третьих, управленческая деятельность связана с *организационными, регистрационными, разрешительными* или *учетно-уведомительными формами работы*. Органы государства, другие органы публичного управления проводят организационные мероприятия по обеспечению выборов в представительные органы (парламент, законодательные собрания в субъектах федераций, органы местного самоуправления), советы, правления, комитеты общественных объединений. Органы государства регистрируют политические партии (обычно это делают органы министерства юстиции, а в Болгарии, Польше — городские суды столицы), частные предприятия, выдают лицензии (разрешения) на определенные виды деятельности, разрешают или не разрешают (например, в случае угрозы публичному порядку) массовые уличные демонстрации, обеспечивают проведение митингов и т.д.

При регистрации взимаются пошлина и плата за услуги. Организационные учетно-уведомительные, разрешительные формы работы присущи в той или иной степени и с определенными особенностями (в зависимости от их характера) всем органам публичных коллективов.

В-четвертых, органы публичного управления учреждения, служащие, применяя управленческие процедуры, занимаются *консультативной и информационной* деятельностью. Она осуществляется в отношении нижестоящих органов, граждан, неподчиненных государственных учреждений, негосударственных организаций. Государственные и муниципальные служащие обязаны разъяснять гражданам законы, внимательно относиться к их нуждам, объяснять, почему конкретный орган или должностное лицо приняло именно такое решение по вопросу, касающемуся гражданина. Органы государства должны представлять информацию вышестоящим органам, а также средствам массовой информации. Информационные сообщения о ситуации в стране пребывания регулярно направляются в министерство иностранных дел дипломатические представители государства.

В соответствии с законом определенную информацию представляют государственным органам (регистратору) общественные объединения (например, партии в РФ — о числе членов, об отделениях партии в субъектах РФ, о доходах в виде копий деклараций, представляемых в налоговые органы, и т.д.). Регулярную информацию вышестоящим органам обязаны представлять нижестоящие органы общественных объединений.

В-пятых, в управленческих процедурах применяются *учетные, аналитические, программные формы работы, а также отчетность*. В некоторых государственных органах, их подразделениях учет имеет очень важное значение (например, в отделах районных военных комиссариатов, в паспортных отделах милиции). Аналитической работой занимаются все органы управления, по крайней мере когда представляют периодические годовые отчеты о своей работе. Прогнозы и программы служат для ориентации деятельности того или иного органа, выявления перспектив, направлений работы.

Наконец, все органы публичного управления и должностные лица 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.

Формы и методы непосредственной демократии в публичном управлении. Современное управление в обществе невозможно без привлечения для этих целей институтов непосредственной демократии. Хотя участие населения в определении путей развития общества, го-

сударства, территориального коллектива (муниципального образования) в определенных условиях может носить неорганизованный характер (например, массовые акции протеста), сами институты непосредственной демократии, их использование регламентированы правовыми нормами, и эти институты используются в интересах публичного управления. Законодательство детально регулирует порядок проведения митингов и демонстраций, пикетирования, другие формы массовых действий. Есть соответствующие законы субъектов федерации (например, в Москве). Почти во всех странах существует детальное законодательство о *всеобщих выборах* (нет, например, в Саудовской Аравии). Это институт, путем использования которого граждане определяют, какая партия будет правящей (будет формировать правительство в парламентарных монархиях и республиках), кто персонально займет должность президента, какая партия (блок партий) будет правящей в субъекте федерации, автономном или муниципальном образовании (если разрешено создание местных партий, как, например, в штатах Индии или в автономной Северной Ирландии). Выборы могут отстранить от власти ту партию и тех должностных лиц, которые управляли страной. Выборы должны проводиться в установленные законом сроки. В России выборы Президента РФ проводятся раз в четыре года, такой же срок установлен для выборов нижней палаты парламента — Государственной Думы. В субъектах РФ выборы их законодательных собраний, глав администрации (президентов республик, губернаторов и других глав администраций субъектов Федерации) должны проводиться не реже чем через пять лет (конкретные сроки определяются законами субъектов Федерации). Такой же порядок закреплен для представительных органов (советов и др.) муниципальных образований (территориальных коллективов населения) и глав муниципальных образований. Выборы органов управления (правлений, комитетов и др.) регулярно проводятся в добровольных объединениях.

Институт непосредственной демократии — *досрочный отзыв депутата* представительного органа избирателями. 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 нем 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 некоторых субъектах РФ и муниципальных образованиях возможен досрочный отзыв главы администрации субъекта РФ и главы муниципального образования. В общественных объединениях их члены вправе в любое время переизбрать состав их органов.

Важнейшим институтом непосредственной демократии является *референдум* — голосование избирателей за или против какого-либо проекта решения (в том числе проекта закона). Референдум бывает решающий и консультативный (его результаты не обязывают органы государства или — на местном референдуме — органы муниципального образования). В некоторых странах используется альтернативный референдум (избиратель делает выбор из нескольких предложенных вариантов). В России местный альтернативный референдум использовался, например, при переименовании г. Ленинграда. На федеральном уровне в России предусмотрен только решающий референдум. Таким путем была принята Конституция РФ 1993 г. В некоторых субъектах РФ возможен и решающий, и консультативный референдумы. В любом случае инициатива проведения референдума в России может исходить только от граждан. Для того чтобы поставить вопрос на референдум, инициатор референдума должен собрать в его поддержку определенное число подписей избирателей. Для общероссийского референдума необходимо собрать 2 млн подписей. В субъектах РФ и в муниципальных образованиях предусмотрены свои требования, в некоторых муниципальных образованиях для местного референдума достаточно получить подписи 200—300 избирателей. Иногда в общественных объединениях также проводится референдум или опрос среди членов, в том числе и для определения направлений деятельности объединения. Выше говорилось о народной законодательной (правотворческой) инициативе (обязанность рассмотреть проект закона, иного акта, представленного избирателями, если собрано необходимое число подписей), о возможности народных обсуждений важных вопросов государственной жизни в России (они в прошлом имели место).

Обращения граждан в органы государства, органы муниципального образования, другие органы публичного управления со своими предложениями — тоже институт непосредственной демократии, помогающий совершенствовать работу управленческого аппарата.

В некоторых субъектах РФ, муниципальных образованиях предусмотрены и действуют *гражданская инициатива группы граждан* и другие институты непосредственной демократии. Они рассматриваются в главах, посвященных местному самоуправлению.

§ 5. Администрирование и менеджмент в публичном управлении

Публичное управление — наука и искусство. В течение тысячелетий человечество выработало различные средства, методы управления поведением людей. Среди них есть способы, применяемые в основном индивидуально (наказание и др.), и средства, используемые для управления группами людей, обществом в целом (например, установление расовых привилегий в фашистской Германии). Хотя на практике полностью разграничить способы индивидуального и коллективного применения невозможно (коллективные средства тоже в конечном счете действуют через восприятие их отдельным человеком, через человека), но вторые всегда отличаются от первых тем, что они осуществляются с применением публичной власти. Именно различные способы, методы, средства применения публичной власти для управления поведением людей, их коллективов в определенных целях, классификация и оценка этих способов (плюсы, минусы, эффективность) и составляют суть *науки публичного управления*.

В этой науке сформулированы многие принципиальные положения о демократическом и авторитарном управлении, о функциях и методах управления, о соотношении убеждения и принуждения в управлении, об аппарате управления, о роли законодательной, исполнительной, судебной власти в управлении и др. Управление бывает эффективным только в том случае, когда оно опирается на данные науки о нем. Конечно, можно добиться какой-то промежуточной цели и не опираясь на науку и даже вопреки ей (например, используя только принуждение в чрезвычайных ситуациях), но долговременный эффект дает только научный подход к решению управленческих задач. Даже в случаях авралов необходимо убеждение в необходимости этого. Тогда работа пойдет быстрее.

Наряду с наукой управления есть и *искусство* управлять. Последнее зависит от многих факторов, в том числе не в последнюю очередь от способностей, навыков, умения управляющего, руководителя (не только отдельного должностного лица, но и органа управления, его состава, профессионализма). Для достижения своих целей управляющий, используя публичную власть (в форме осуществления имеющихся у него полномочий), всегда в той или иной степени применяет административные методы управления как вовне (например, установление правил дорожного движения и штраф, налагаемый после составления протокола инспектором Государственной инспекции безопасности дорожного движения за их нарушение), так и внутри коллектива (приказ начальника инспектору ГИБДД занять определен-

ный пост для патрулирования). Он может обладать административными полномочиями только в своем коллективе (приказ ректора вуза, согласованный с местной организацией профсоюза, об установлении правил внутреннего трудового распорядка и выговор в приказе студенту за нарушение этого распорядка), а может и не обладать ими (инспектор курса студентов в вузе). В общественных объединениях их администраторы (служащие) вообще не вправе налагать каких-либо взысканий на их членов. В определенных ситуациях администратор применяет волюнтаристское, «голое» администрирование, исходя только из собственных субъективных взглядов и мало учитывая обратные связи и отдаленные последствия, ориентируясь только на немедленное исполнение. 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, преодоление конфликта в коллективе, мешающего эффективному управлению, путем бесед с его участниками). Для этого часто необходимо искусство управлять.

Административное управление имеет широкую сферу применения. Оно осуществляется в общегосударственном масштабе, на местном уровне, в том или ином коллективе, органами управления и должностными лицами внутри и вовне. Менеджмент тоже может осуществляться в различных масштабах, но он имеет иной характер. Это действия руководителя внутри определенного коллектива, а также вовне от имени этого коллектива и в его интересах. Менеджмент может включать приемы администрирования, но не они составляют главное в этом процессе.

Необходимое и волюнтаристское администрирование. Возможность применять «силовые» приемы администрирования дает управляющему (органу, должностному лицу) публичная власть. Теоретически она позволяет ему в пределах закона принимать любые решения по управлению (*дискреционные полномочия*). Чаще всего такие решения — прерогатива исполнительного органа (если решение принимается коллегиально) или чиновника (лица, находящегося на классифицированной государственной службе, а не обычного государственного служащего). 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 (например, акты правительства или акты органов исполнительной власти муниципального образования). 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 бывают 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 нормативный характер (относятся к неопределенному числу лиц и других субъектов).

Акты управления могут приниматься не только на основе делегирования. Чаще всего они принимаются на основе так называемой *регламентарной власти*, когда конституция, закон или устав муниципального образования наделяет исполнительный орган или должностное лицо правом издавать акты не только индивидуального действия, но и нормативные правовые акты для регулирования общественных отношений, если они не урегулированы законом.

Администрирование в публичном управлении необходимо, без него нельзя решить многие вопросы (особенно в публичном коллективе с военной или полувойенной дисциплиной, например, в армии, милиции). Акты администрирования могут иметь разное содержание и различны по способу действия. Они могут быть приняты с учетом требований жизни, когда предварительно учтены все условия и все последствия таких актов. Иначе принимаются административные акты волюнтаристского характера. Это и есть «голое» администрирование, когда отдаются команды без учета существующих реалий (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 публичном управлении. Слово «менеджмент» имеет в своей основе латинский корень: *manus* — рука, что созвучно с русским существительным «руководство». Приемы менеджмента используются в разных сферах управленческой деятельности (для руководства предприятием, учреждением, общественным объединением и т.д.). Менеджмент в публичном управлении имеет свои особеннос-

ти, вытекающие прежде всего из того факта, что менеджер (субъект управления, которым в редких случаях может быть государственный, муниципальный или иной орган, но чаще должностное лицо) обладает полномочиями, производными от публичной власти. Хотя в государственном управлении и местном самоуправлении эта власть неодинакова, она всегда является важнейшим ресурсом менеджера, действующим в том числе и психологически. Свои полномочия (власть) менеджер использует не всегда, иногда предпочитая другие способы воздействия (например, личный авторитет как способного, умелого, знающего человека).

В отличие от публичного администрирования, которое может распространяться на страну в целом, определенный регион (субъект федерации и др.), публичный менеджмент обычно имеет более узкую сферу воздействия и более конкретный характер. Обычная сфера менеджмента — сравнительно небольшой коллектив (хотя это может быть и предприятие с тысячами рабочих, и область с миллионным населением, и государство, и международное объединение). Объектом менеджмента может быть коллектив, работу которого менеджер хочет усовершенствовать, отдельный работник, от которого он добивается усидчивости и аккуратности, процесс делопроизводства, который он хочет сократить. Реже объектом личного менеджмента становится все общество страны или международное сообщество. Для крупных коллективов предпочтительны другие способы управления.

Менеджмент, независимо от того, используются ли властные полномочия, как правило, имеет определенные личные аспекты. Нередко необходима персональная связь руководителя с объектом управления, в конечном счете с работниками, которые составляют кадровую основу объекта, с населением территории. Деятельность менеджера включает формирование психологических установок, создание хороших личных отношений в коллективах органов государственного и муниципального управления. Не властные приказы, а человеческий фактор играет важную роль в деятельности менеджера. Наиболее общая цель менеджмента в управлении коллективом — повышение организованности, упорядоченности, эффективности деятельности коллектива.

Внешняя среда менеджмента. Менеджер действует в определенной среде, окружении. Учет факторов внешней среды (окружения) имеет большое значение для результативности менеджмента. Они 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, менеджер имеют конкретный правовой статус, определенные права и обязанности (в том числе права и обязанности неправового, общественного характера, установленные добровольным объединением). 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. Менеджеру приходится своей деятельностью компенсировать их недостатки. Это отвлекает его от основной работы, может снижать ее эффективность.

Для работы менеджера в публичном управлении важнейшее значение имеет общественная среда — поддержка его деятельности партиями, общественными организациями, активностью населения (в том числе политическая), степень партиципации населения в решении общественных и государственных дел, поддержка менеджера в общественном мнении, членами данного добровольного объединения. Отрицательное отношение коллектива может заставить менеджера отказаться от намеченного мероприятия.

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

Следующий фактор прямого воздействия — это отношение к действиям менеджера со стороны вышестоящего органа, должностного лица, начальника. Менеджер, оценивая меры, которые он должен предпринять, заранее просчитывает возможное отношение к ним со стороны руководства. Иногда менеджер идет на риск. Предвидя отрицательную оценку, менеджер полагает, что если принятые им меры дадут значительный эффект, руководство их одобрит.

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.) редко оказывают прямое влияние на конкретные операции менеджера, но их тоже нужно учитывать.

Простой пример. Прогноз социальной ситуации свидетельствует, что развивается активность женщин при овладении профессиями, ранее считавшимися мужскими. Можно ожидать превалирования девушек среди студентов, обучающихся «мужской» специальности в

конкретном государственном вузе. Соответственно менеджер должен принять меры, чтобы переоборудовать места санитарии и гигиены, перераспределить число комнат в общежитиях.

Подчиненность или неподчиненность органа, организации, должностных лиц — ключевой вопрос в выборе *форм* менеджмента. Подчиненность объекта дает возможность прямого руководства методом команд, 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 ее 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 их персонала (в том числе общая культура сотрудников) оказывают 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. С другой стороны, члены коллектива помогают менеджеру в постановке промежуточных 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* организации современной технологией 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*: подготовка и 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. Подготовка и принятие управленческого решения (например, открывать или нет новую специальность в государственном вузе по подготовке специалистов в сфере муниципального управления) состоят 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. Прогноз имеет вероятностный характер, но если он выполнен качественно, то становится основой для планирования.

На основе прогноза создаются конкретные *планы* подготовки с учетом более дробной специализации (например, по различным отраслям муниципального управления). Новые планы с уточненными показателями составляются поэтапно.

Планирование завершается принятием конкретного *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 (приказа или распоряжения органов исполнительной власти).

Процесс принятия решения распадается на три части: отсеечение нежелательных вариантов, выбор рациональных вариантов из возможных, выбор из числа рациональных наилучшего решения, т.е. такого, который обеспечивает наиболее эффективное достижение цели в конкретных условиях.

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

На следующем этапе руководитель должен установить ограничения и критерии для принятия окончательного решения. Здесь особенно важна беспристрастность. Критерии оценки решения связаны с вы-

бором вариантов. Здесь могут быть учтены сроки работы, наименьшие затраты, та или иная схема работы, сопутствующие проблемы, объем, возможности публикации и т.д.

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 и ее сотрудников путем убеждения, стимулирования и принуждения.

Реализация принятого в соответствии с решением плана требует определенной *организации (управленческой структуры) и организационных мероприятий*. С одной стороны, организация, определенная *структура* уже имеется. Это тот коллектив государственного или муниципального органа, учреждения, органа общественного объединения, который выполняет решение-план. Однако 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 может быть создана новая организация, произведено организационное разделение прежней, она может быть усилена новыми сотрудниками и т.д. Ее менеджер будет выполнять задачу, намеченную не им, но в процессе выполнения этой задачи он будет принимать самостоятельные решения.

Каковы бы ни были организационные структуры, к ним предъявляются общие требования. Это:

1) нацеленность на достижение поставленной цели (милиция должна строиться так, чтобы наилучшим образом обеспечивать общественный порядок, а структура кафедр вуза — качественно обеспечивать знаниями студентов);

2) эффективность (достижение цели наилучшим образом, в более короткий срок и с наименьшими затратами);

3) перспективность в решении задач (помимо текущих вопросов необходимо выделить блок перспективных задач);

4) способность к развитию (корректировка структуры в связи с изменяющимися обстоятельствами);

5) согласование интересов (государственные служащие, состоящие в одной организации, могут иметь разные служебные интересы, что обусловлено, в частности, разделением труда). Руководитель должен уметь с достаточным тактом улаживать служебные несостыковки. В качестве такого механизма могут быть использованы беседы, совещания, заседания;

6) учет организационной индивидуальности (применяя общие подходы, шаблон, не следует забывать, что деятельность казалась бы одинаковых организаций может иметь разную эффективность);

7) экономичность (сбережение ресурсов разного рода).

Методы построения организационных структур неодинаковы. Возможно разделение по функциям (например, ведомственные органы государственного контроля), по этапам управления (органы, принимающие решения и осуществляющие их), в зависимости от характера объектов управления, т.е. по отраслевому признаку (сектор в научно-исследовательском институте отличается от кафедры вуза), по территориальному признаку (в зависимости от места расположения), по кругу 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, естественно, во многом определяет методы менеджмента.

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

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 органами аналогичного профиля в зарубежных странах, а также с негосударственными учреждениями, если они, выполняя аналогичные задачи, действуют более эффективно);
- метод организационного моделирования (его чаще приходится применять мысленно, 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 реальной 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 относительно статичная структура (изменения в ней происходят постоянно, если не в персональном составе,

то в перераспределении ролей, конкретных задач), это и *отношения* внутри нее, и *процессы*, происходящие 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, какую область работы курирует тот или иной заместитель директора, за деятельность каких подразделений он отвечает, какие обязанности возложены, скажем, на группу информации, библиотеку, отдел сбыта на предприятии, главного механика 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 задерживается выполнение соответствующих указаний об исправлении недочетов. В процессе менеджмента возможны также искажения (например, даны неверные указания, сознательно искажены сообщения, с тем чтобы преувеличить результаты работы, информационные перегрузки, когда из-за малозначительных сведений невозможно составить общее впечатление, множество ступеней, которые проходит информация, прежде чем она поступает к руководителю, и на каждой ступени происходит сортировка информации).

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 служащих и 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 управленческую картину 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. Это не значит, что данные слагаемые реализуются именно в такой последовательности. Они возможны, а часто необходимы на каждом этапе менеджмента.

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 ведется во всех коллективах, он необходим 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.

Текущий, оперативный учет ведется в отношении явлений, которые функционально подконтрольны соответствующему органу публичного управления, организации. Все они собирают и обобщают статистические данные. Милиция ведет учет разного рода правонарушений, органы охраны природы подсчитывают количество животных на определенной территории, органы, ведающие землеустройством, учитывают количество сделок с землей в определенном районе. Общественные объединения собирают данные о динамике развития объединения, возрастном составе его членов 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 соответ-

ствующие управленческие меры (например, разрешить или запретить охотникам отстрел животных в определенных регионах, повысить стоимость охотничьей лицензии при оскудении ресурсов), принять меры для ориентации общественного объединения на те или иные слои населения, изменив, в частности, программу и устав, формы пропагандистской работы.

Разносторонний характер и множество форм имеет *контроль*. Как говорилось, контроль — одна из важнейших стадий при исполнении управленческого решения. В государственном и муниципальном управлении контроль в публичном управлении субъекта федерации, территориальной автономии направлен прежде всего на соблюдение законности и дисциплины. Каждый руководитель организации 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, управления коллективами осуществляется также *внешний контроль*. Он имеет разные формы: со стороны вышестоящих органов, со стороны специализированных органов государственного контроля, со стороны населения, общественных объединений, граждан. Парламент, например, может создать следственную комиссию для расследования деятельности определенного органа или учреждения. Его счетная палата проверяет исполнение государственного бюджета в отдельных учреждениях. Почти в каждом министерстве и ведомстве в России есть отдел, иное подразделение, осуществляющее от имени ведомства контрольные полномочия в отношении подчиненных структур. Существуют также специализированные органы функционального контроля, действующие в определенной сфере. В России это, в частности, федеральные надзоры.

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

Учет и контроль — предпосылка для *аналитических выводов* о состоянии дела, о деятельности конкретных государственных 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;

5) оперативность;

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 ограничения для занятия должности руководителя, к числу которых относятся:

1) неспособность определять цели;

2) заторможенное личное развитие (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*. Стилль — это совокупность конкретных способов взаимодействия руководителя и подчиненных. Он зависит от характера организации (в отделении милиции он иной, чем в научно-исследовательском институте), уровня культуры, сложившейся ситуации и др.

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

Демократический стиль обычно присущ менеджерам в децентрализованных организациях. 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 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 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), необходимостью выполнять задания совместно или взаимозависимые задания (неизбежны различия в подходах, хотя бы частного характера), с различиями в целях, которые ставят перед собой го-

сударственные служащие, их группы, подразделения в организации. Организация состоит из разных людей, а у каждого из них могут быть личная цель и свое понимание целей 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, публичный менеджер. 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 способны предотвратить конфликт, заглушить его, не дав разгореться.

Существует множество классификаций конфликтов. Они бывают *функциональными* и *дисфункциональными*. Не всякий конфликт — явление негативное. Если он способствует решению служебной задачи, делает процесс принятия решений группой более эффективным, обеспечивает самореализацию личности государственного служащего, раскрытие его способностей и потенциала, это конфликт функциональный (конструктивный). Конфликт дисфункционален (деструктивный конфликт), если в его основе лежит стремление одержать победу любой ценой, а не желание решить возникшую проблему. Такой конфликт имеет разрушительный 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). 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 постоян-

ный 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 (наметились противоречия, но открытого столкновения еще нет). Предпосылкой конфликта может стать интрига, распространение слухов, каких-то порочащих сведений. 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 менеджера — локализовать назревающий конфликт (если его не удастся заглушить или ликвидировать).

Второй этап конфликта — инцидент. На этой фазе противостояние становится открытым. Руководителю следует стремиться предвидеть возможность инцидента и не дать возникнуть конфликту. Иногда, напротив, тлеющая предконфликтная ситуация тягостна, и инцидент может спровоцировать конфликт, который разрядит обстановку.

Третья фаза — открытое противоборство. Оно может привести к словесной агрессии (выдвижение обвинений, оскорбления), 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 организации и ее 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, он может принять разрушительный характер.

Возможен путь *приспособления* к конфликтной ситуации, путь частичных уступок с какой-либо стороны. Однако таким способом невозможно решить проблему окончательно. Этот путь, как правило, не ведет к ликвидации конфликта, а улучшение ситуации имеет лишь внешний 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 членам коллектива. Руководителю важно помнить, что конфликты, как правило, не «само разрешаются». Надежды на это напрасны, уходит лишь время, осложняются отношения в организации. Поэтому необходимо принять все организационные и иные меры для разрешения конфликта, но они должны быть приняты в рамках закона, моральных установок.

Методы, используемые руководителем для разрешения конфликта, обычно подразделяются на структурные и межличностные. *Структурные* методы связаны с изменениями 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.

§ 6. Публичное управление как отрасль знания и учебная дисциплина

Публичное управление в системе знаний. Поскольку публичное управление является неотъемлемой частью общества, то все или почти все *гуманитарные* науки, а нередко и другие науки касаются этих вопросов. Вместе с тем в публичном управлении и в процессе создания знаний о публичном управлении широко используются данные и методы других, *негуманитарных* наук. В публичном 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 публичного 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*, предметом исследования которой является общество, рассматривает публичное управление в его взаимосвязях и отношениях с различными социальными, профессиональными и иными слоями населения. *Политология* изучает 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 публичное управление 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), науками, изучающими судебную власть, и др. Вопросы государственного управления (вместе с более широкими проблемами) исследует *государствоведение*. Существует специальная юридическая дисциплина — муниципальное право.

Другие юридические дисциплины также касаются вопросов государственного и муниципального управления, а иногда и управления в общественных объединениях. 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, в гражданском и уголовном процессе — управление судьей ходом рассмотрения конкретного дела в соответствии с процессуальными нормами закона, в уголовном управе применяются наказания в связи с нарушениями порядка управления. Вопросы управления изучаются в финансовом, таможенном праве и т.д. Вряд ли

можно найти такую отрасль правовых знаний, которая не касалась бы публичного управления. Проблемы публичного управления занимают при изучении деятельности массовых общественных объединений с неправовых позиций (например, партийное строительство).

Специальные курсы публичного управления и основные подходы к обучению. В России и почти во всех зарубежных странах существуют специальные курсы, изучающие государственное и муниципальное управление. В России эти курсы обычно разделены: отдельно изучается государственное, отдельно — муниципальное управление. 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.).

В зарубежных вузах обычно есть курсы, называемые «публичная администрация» (public administration), «публичное управление» (public management, public government), «административные науки» (administrative sciences).

Дисциплины, посвященные вопросам публичного управления, в западных университетах появились столетия назад, хотя представляли собой собрание фрагментов из различных отраслей знания. До 50-х годов 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 годов XX в. в науке об управлении наблюдалось стремление к созданию универсальных, всеохватывающих теорий. В 50—60-х годах прошлого века обозначился переход к дифференциации, к углубленному изучению отдельных сегментов, управленческих институтов. С 80-х годов XX в. разрабатываются теории среднего уровня, развивается так называемый неоинституциональный анализ. Изучение управленческих органов продолжается, но главное внимание уделяется их связям, взаимодействиям, роли, методам деятельности, различным институтам в управленческом процессе. Это характеризуется как динамический подход к институтам управления.

Как правило, объектом изучения за рубежом является деятельность государственных органов, а также так называемых публичных корпораций: структур, учреждаемых как юридические лица органами государства или муниципальными органами для управления в сфере общественных потребностей (снабжение водой, электроэнергией и др.). Специфика управленческой деятельности муниципальных органов изучается в меньшей степени. Во-первых, их во многом подменяют публичные корпорации, а во-вторых, нередко муниципальные ор-

ганы трактуются как «агенты» государственной власти, а их деятельность — как продолжение государственной деятельности. Публичное управление в общественных объединениях (корпоративное управление) в таких курсах обычно не рассматривается.

В подходах к изучению публичного управления в западных странах существует два направления. Первое — это экономический подход. Он требует применять в управлении рыночные механизмы для улучшения администрирования и его удешевления. Такой подход подвергается некоторыми специалистами критике: считают, что он снижает роль гражданина, человека до потребителя управленческих (прежде всего государственных) услуг и клиента управленческих органов (речь идет главным образом о государстве); снижается также 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») полагают, что управленческая работа может быть улучшена, если администратору не платить должностной оклад, а оплачивать каждое его действие (заметим, что на практике это весьма затруднительно). Их взгляды оказали влияние на порядок публичного управления (государственного и муниципального) во многих странах. С их подходами связано широкое распространение института публичных корпораций.

Иную позицию по вопросу об отношениях граждан и управления занимают сторонники *политического* подхода (теории коллективных действий). Их позиция выражена тезисом «голос и лояльность». Это — социальный контроль за управлением и партиципация граждан в управлении («голос»), а также добровольное следование граждан правилам, поскольку эти правила выработаны при их участии («лояльность»). Лояльность означает, что у управленцев общие цели с управляемыми, каждый отвечает за другого, ибо все заинтересованы в целостности жизненных порядков. Сторонники политического подхода требуют демократизации управления, большей открытости. Эти взгляды тоже получили свое практическое выражение. В конце XX — начале XXI в. во многих странах принято законодательство, названное «законы об открытых окнах». Они устанавливают, что каждый гражданин (в большинстве стран и 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 «законах об

открытых окнах» дан точный перечень вопросов 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 и подчиненные им органы рассматриваются как органы государственной власти. При этом изучение базируется на принципах марксизма-ленинизма (руководящая роль коммунистической партии, отказ от разделения властей и др.) с учетом местной специфики (марксизм-ленинизм и идеи Мао Цзэдуна в Китае, марксизм-ленинизм и идеи чучхе в КНДР и т.д.). Кроме того, в этих странах иногда преподаются приближенные к практике дисциплины: государственное строительство и партийное (коммунистической партии) строительство.

Методология изучения публичного 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), общественные объединения подчинены правящей партии и органам государства, местное самоуправление отменяется. Это административно-командная система управления. В тоталитаризме видят силу и эффективность публичного управления.

Демократические концепции государственного и муниципального управления представлены огромным количеством различных школ, в том числе школ, связанных с идеями «государства-зла» и «государства-добра», «государства — ночного сторожа» и государства — всемогущего регулятора, школ, 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 (общественная концепция муниципального самоуправления), с дру-

гой — с представлениями о муниципальных органах как «агентах государства» (государственная концепция местного самоуправления). При всех различиях демократические концепции опираются на общие постулаты управления — общечеловеческие ценности, принципы демократии, политического и идеологического плюрализма, разделения властей, господства права, признание местного самоуправления. Они отвергают тоталитаризм и авторитаризм, утверждают подконтрольность чиновника населению, ставят его на службу общим (а не классовым) интересам.

Государственно-религиозные, теократические (например, в Саудовской Аравии) или клерикальные (в Иране) подходы к публичному управлению типичны для многих мусульманских стран. Они включают в публичное управление религиозные элементы.

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 — религиозной главой, и членами его семьи), партии запрещены, массовых общественных объединений не существует. В арабских странах, которые испытали влияние либеральных идей и являются республиками (Алжир, Египет и др.), сохранились лишь элементы прежних порядков (фактическое, но не юридическое недопущение женщин к политике и государственной службе, аш-шура превратилась в частично избираемый консультативный совет при президенте).

При изучении публичного управления используются различные общенаучные и специальные методы и методики. Среди научных методов важное значение имеют *анализ* и *синтез*. С их помощью, например, выделяются ветви государственной власти (законодательная, исполнительная, судебная и др.), создаются синтезированные понятия государственного аппарата (в широком смысле), публичного коллектива, публичной власти, 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), *экстра-*

поляции (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 этом следует помнить, что многие общенаучные методы имеют определенные особенности. Манипулирование явлениями государственности, муниципального управления, публичного управления в массовых общественных объединениях часто невозможно (нельзя, например, искусственно создать другое правительство с иными полномочиями, чтобы в сопоставлении проверить эффективность его деятельности, или параллельно образовать такую же партию, но с другой системой органов управления ею). Методы моделирования, экстраполяции и некоторые другие, как правило, не могут сопровождаться созданием новых реальных органов и процедур, а метод эксперимента возможен не для всех органов и сопровождается многими ограничениями.

При изучении публичного управления широко используются *исторический* метод (например, путем использования исторических данных выявляются тенденции государственного или муниципального 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 публичное управление), *сравнительно-правовые* (например, сравнение с зарубежными моделями управления, контрастирующее сравнение) методы.

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

Глава 2

ГОСУДАРСТВО КАК УПРАВЛЯЮЩАЯ СИСТЕМА

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

Страна, общество, государство. Эти три явления существенно отличаются друг от друга (страна — понятие географическое, общество — социологическое, государство — политическое) и вместе с тем взаимосвязаны. Государство — универсальная организация населения страны, возникающая на определенном этапе развития общества. Государства, существующие в современном мире, отличаются друг от друга по своим размерам (Россия в сотни тысяч раз больше Республики Науру, расположенной на островке площадью 20 кв. км), по численности населения (Китай с его 1,3 млрд населения более чем в 20 раз превосходит Великобританию и в 30 тыс. раз — небольшое островное государство Кирибати в Океании), 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). Есть много других различий, но все государства, хотя и неодинаковыми способами, выполняют регулятивную роль по отношению к обществу.

Сущность государства как особого явления нельзя уяснить, не рассмотрев вопрос о возникновении государства и его судьбах. *Возникновение* государства имеет две стороны: первоначальное и производное возникновение. Первоначальное — это постепенное, на протяжении десятков, а то и сотен тысячелетий¹ созревание в человеческом сообществе (видимо, параллельно во многих родоплеменных объединениях) особого института — государства, составляющего неотъемлемую часть общества и в то же время отчуждающегося от него, приобретаю-

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

щего власть над обществом. В ходе этого процесса у разных народов складывались неодинаковые предгосударственные формы, возникали переходные образования, завершившиеся или незавершившиеся (как во многих районах Африки и Океании, у других племен) образованием государства.

Существует множество доктрин, объясняющих возникновение государства. В Средние века господствовали взгляды о *богоустановленности* 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 (греч. *oligarchia* — 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); выделению богатых людей, умело использовавших дары моря (реже — другие дары природы), и формировавшихся вокруг них группировок (этот редкий способ был характерен в основном для приморских и островных районов Востока).

В отечественной науке доминирует *многофакторный* подход к первоначальному возникновению государства. Этот 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 причинами (в том числе в связи с переходом от кочевого к оседлому способу 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 надо выделять основные и второстепенные, производные факторы, видеть доминанту явления. В сложном процессе длительного возникновения государства основных факторов, видимо, четыре: *сущность человека как социального существа*, создание людьми коллективов и связанная с этим необходимость руководства коллективом, управления им; естественное появление в коллективе «общих дел» и, следовательно, возникновение особого слоя людей для выполнения этих дел; появление на определенном этапе не просто естественного неравенства между людьми, а *социального неравенства*, социальной асимметрии в обществе (коллективе); необходимость легального (обоснованного складывающимися правовыми нормами) и легитимного (оправданного в представлениях людей, справедливого) *принуждения* с тем, чтобы обеспечить выполнение «общих дел» (например, участие в борьбе со стихийными бедствиями), гасить конфликты в обществе, обеспечивать правящей элите ее положение.

Иные процессы присущи *производному* возникновению государства. Нередко оно возникает в результате *революции*, которая коренным образом изменяет сущность и форму 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*: объединение нескольких государств в федерацию (создание СССР в 1922 г., Танзании путем объединения Танганьики и Занзибара в 1964 г.), разделение государства (разделение Чехо-Слова-

мии с января 1993 г. на Чешскую и Словацкую республики), сецессия мирным или вооруженным путем части территории из состава государства и провозглашение на ней самостоятельного государства (мирный выход Сингапура из Малайзии в 60-х годах, вооруженная сецессия Бенгалии из Пакистана в 70-х годах, Эритреи из Эфиопии в 90-х годах XX в., Восточного Тимора из Индонезии в 2000-х годах).

Особый способ — *создание новых государств на месте прежних колоний* (а после Второй мировой войны, особенно в 60–80-х годах, 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, Малайя, Зимбабве и др.), но иногда метрополии предоставляли независимость на основе референдума (голосования избирательных колоний), переговоров и соглашений с лидерами колоний («круглые столы»). В некоторых странах имело место и то, и другое (например, Гвинея-Бисау).

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 (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; 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 тер-

ритории, хотя бы «подвижной», как в государстве кочевников). Что же касается власти, то она существует не только в государстве — есть родительская, корпоративная власть, власть территориального коллектива (в том числе местное самоуправление) и проч.

Юридический подход к понятию государства господствовал в науке до Первой мировой войны (1914—1918 гг.), хотя есть приверженцы такого подхода и сейчас, в частности, во французской юридической литературе (М. Тропе, Д. Бешийон). 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 выступать (и выступает) как особое 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 (демократической диктатуры народа в современном Китае; в СССР в последние десятилетия его существования было заявлено о прекращении диктатуры пролетариата, 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. Оно — 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 «группы давления», «заинтересованные группы»), у него имеются черты и внеклассовости, и классовости.

Некоторые сторонники немарксистских социологических школ (например, китайский автор (Гонконг) Элиза Винг-Йи Ли), суммируя доминирующие подходы в западной науке (подходы М. Вебера,

Г. Кельзена, А. Грамши, представителей регуляционной школы Дж. Джессепа), называют следующие признаки государства:

1) государство — одновременно институциональное и нормативное явление. Как первое оно включает совокупность органов (аппаратов) законного, административного и принудительного характера. Как нормативный порядок оно основано на легитимации, а последняя — на признании фундаментальных ценностей, которые государство должно осуществлять;

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, оно рассматривается как определенное объединение людей, отличающееся от других сообществ как *политическое сообщество*, его политический характер обусловлен прежде всего социальной асимметрией и необходимостью выполнения «общих дел».

Во-вторых, государство — это *политическая организация в обществе* данной страны, ибо всякое сообщество предполагает определенную организацию. Особенность этой организации в том, что она определяет стратегию для общества, имеет универсальный характер (для всего общества), 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 — это орган выполнения «общих дел» в обществе (обеспечение его жизнедеятельности, создание коммуникаций, борьба с преступлениями, ликвидация катастроф и т.д.).

В-пятых, государство — *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 подвергалось 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, экономически и политически доминирующих сил, но оно в какой-то мере учитывает интересы и других слоев населения.

В-шестых, важнейшим признаком государства является особая публичная, суверенная *государственная власть*. 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). Эти качества государственной власти делают государство органом легализованного и легитимного принуждения, а в определенных ситуациях — и насилия. Оно осуществляется на основе правовых норм (иногда вопреки им) особыми органами государства.

В-седьмых, государство обладает *специализированным государственным аппаратом* управления. 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 единицам¹, налоги и сборы, наличие права — особой системы правил (норм), обеспеченных государственным принуждением.

Суммируя различные подходы, можно сказать, что государство — это универсальное политическое сообщество в стране и одновременно политическая организация общества, 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 интересы других слоев и выполняющая общие для общества задачи.

Государство представляет собой определенную *систему*. Чтобы выполнять свою роль в обществе, оно нуждается в наборе определенных средств: органов, методов деятельности (стимулирование, дозволение, запреты), «материальных придатков» в виде армии, полиции, тюрем, создаваемых им правовых норм и т.д. Между государственными органами существует разделение задач и ролей, но все они действуют на основе *единства государственной власти*. Это цементирует связи государственности, является основой государства как системы.

¹ В некоторых очень небольших по территории государствах (Науру, Тувалу и др.) нет административно-территориального деления.

Тенденции развития современного государства. Развитие современного государства характеризуется, во-первых, процессами *демократизации* и *социализации*, 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, 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 (смена партий у власти осуществляется путем выборов, принципиальные решения принимаются референдумом — голосованием избирателей, в деятельности органов государства огромное значение имеет учет общественного мнения). Когда говорят о *социальном* государстве, то предполагают его активное участие в предоставлении социальных услуг населению, в охране здоровья людей, заботу о матери и ребенке, бесплатное общее образование, установление необходимого минимума заработной платы и прожиточного минимума, справедливое законодательное регулирование отношений труда и капитала. Концепция социального государства в последние годы претерпевает определенные изменения. Все чаще выдвигается положение о «государстве труда»: государство должно обеспечивать основные нужды человека, но и он сам должен заботиться о себе и своей семье. *Правовое* государство означает связанность государства правовыми нормами, не только буквой, но и общими принципами права на основе общечеловеческих ценностей. Это взаимные права и обязанности и взаимная ответственность личности, коллективов 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 наряду с демократизацией и социализацией характерно, особенно для постиндустриального информационного общества «продвинутых» стран, создание *технологического* и *технократического* государства. 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 вопросам, в том числе по специальным), применяются новые технологии, позволяющие просчитывать различные варианты. Одна из составляющих этой тенденции по-

лучила название «рационализированный парламентаризм». Вместе с тем различные технологии для прямой и обратной связи государственных органов (должностных лиц) с населением, технических специалистов с органами принятия решений (в том числе с парламентом, правительством) используются также для манипулирования поведением широких масс, для оказания давления на органы, принимающие решения. Поэтому одна из проблем современного государства состоит в умении соединить демократию и технократию ради общих целей.

В-третьих, уменьшается значение государственного принуждения, изменяются его формы, возрастает роль *государства-организатора*, *государства — социального арбитра*. Государство, его органы стремятся гасить конфликты путем консенсуса 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 использоваться в интересах общества, для выполнения «общих дел».

В-четвертых, практика свидетельствует о *волнообразном* движении в развитии государственного управления. Усиление регулирующей роли в экономике (а следовательно, в сфере социальных отношений и в определенной степени в политике и сфере 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). С другой стороны, 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. Снижение социальных льгот восстанавливало активность, но порождало недовольство населения и приводило к поражению правящей партии на выборах. Такие циклы повторяются.

В-пятых, все более отчетливо проявляется тенденция к созданию *гибридных, смешанных, переходных форм*. Прежние классические формы президентской, парламентарной республики, федерализма, автономии, государственных режимов постепенно исчезают, их заменяют полупрезидентские, полупарламентарные республики, региональные государства, сочетающие черты унитаризма, федерализма, автономии. Возникают новые методы осуществления государственной власти, иные формы государственных режимов, соединяющие некото-

рые элементы авторитаризма и демократию. Создаются образования, сочетающие черты международного объединения и государственности (Европейский союз, Союзное государство Белоруссии и России, Союз Сербии и Черногории и др.).

Наконец, в-шестых, в настоящее время все более резкими становятся «взлеты» и «падения», *контраст* 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, федеративного. Фактически же российское государство из-за объективных причин трудного переходного периода не в полной мере удовлетворяет некоторым этим характеристикам (на уровне современных стандартов). Доминирование исполнительной власти и недостаточный контроль за ее деятельностью, частые силовые санкции 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.

Россия не является развитым *социальным* государством. Примерно $\frac{1}{3}$ населения (по другим данным — около $\frac{1}{4}$) находится за чертой бедности¹, а доход «верхних» 10% населения в 14 раз превышает доход 10% «нижних» — разрыв, невиданный в цивилизованных странах. Правда, в последнее время ситуация улучшается.

Российское государство не является полностью *правовым*. Правовые акты субъектов Федерации часто не соответствуют федеральным законам, а конституции некоторых субъектов Федерации — Конституции РФ. Престиж судов низок. Многое в этом отношении исправлено, но еще далеко не все.

Россия — *светское* государство. Религиозная свобода и право атеизма обеспечены в целом, хотя в некоторых случаях эти принципы нарушаются. В государственном гимне есть упоминание о боге, имеют

¹ В Индии, считавшейся эталоном бедности, в 2003 г. за чертой бедности (абсолютной бедности) находилось 3% населения, в Китае — 2%, но следует учитывать, что в разных странах понятие бедности, ее критерии различны.

место факты освящения (по христианским обрядам) военных (государственных) объектов (например, кораблей) и т.д.

Россия — *федерация*. Однако ее федеративная организация несовершенна, число субъектов Федерации велико (89), субъекты не вполне равноправны (республики обладают правами, которых не имеют другие субъекты Федерации, некоторые субъекты РФ (девять из 10 автономных округов) входят в другие «равноправные» субъекты РФ).

Форма правления в России сочетает черты парламентарной республики (например, возможность вынесения вотума недоверия Правительству РФ, необходимость согласия Государственной Думы на назначение Председателя Правительства РФ) и президентской (назначение министров по воле Президента РФ, возможность увольнения Председателя Правительства по усмотрению Президента). Юридически это смешанная форма правления, полупарламентарная, полупрезидентская республика. Однако в реальной жизни доминируют признаки президентской республики.

Государственные образования. Возникновению государства предшествовал длительный период вызревания, в процессе которого складывались различные предгосударственные формы. В современных условиях *протогосударства*, или *предгосударства*, возникают обычно в результате революционных событий, различных форм национально-освободительной борьбы, повстанческих и сепаратистских движений. Например, в ходе гражданских войн в Китае, завершившихся провозглашением в 1949 г. Китайской Народной Республики, в разных частях страны создавались так называемые красные (советские) освобожденные районы с новой властью, где были свои органы управления (преимущественно военного), школы, больницы и т.д., созывались съезды советов и т.д. Подобные территории, освобожденные от власти португальских колонизаторов, на протяжении многих лет существовали в Анголе, Мозамбике, Гвинее-Бисау и некоторых других странах. В последней из них денежное обращение заменялось «народными магазинами» прямого продуктообмена, а на завершающей стадии борьбы в лесном районе Бое в 1973 г. была принята даже конституция, которая после признания Португалией независимости Гвинеи-Бисау (в 1974 г.) стала конституцией нового государства.

Наряду с предгосударственными создаются и *государствоподобные* 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 России, в конституциях, в том числе федеральной, характеризуются как государства. В настоящее время в мире насчитывается более 20 федеративных государств и более 300 субъектов федерации в них

(больше всего в России — 89, меньше всего в Танзании — 2). В России, согласно Конституции 1993 г., не только Федерация, но и ее субъекты обладают государственной властью¹, но она имеет подчиненный характер: основные государственные полномочия осуществляет Федерация. Кроме того, Федерация при нарушении федеральной Конституции и федеральных законов субъектом РФ (факт нарушения устанавливается судом) вправе применить к субъекту Федерации федеральное принуждение. Аналогичная ситуация существует и в зарубежных федерациях, их субъекты имеют свои законодательные и исполнительные органы, иногда свою судебную систему (США), чаще — только отдельные виды судов (в России это конституционные в республиках РФ и уставные суды в других субъектах РФ, а также мировые судьи). В некоторых федерациях субъекты федерации имеют свои конституции (Германия), в других (Пакистан) этого нет. Так же обстоит дело и с гражданством субъектов федерации.

Территориальная автономия. Государственными образованиями являются некоторые формы *территориальной автономии*. Политической автономией являются Аландские острова в Финляндии, Гренландия в Дании, Северная Ирландия в Великобритании, Иракский Курдистан, Автономная Республика Крым на Украине и др. Политические автономии не имеют своих конституций (кроме Крыма), но обладают правом собственного законодательства по местным вопросам. В Шотландии (Великобритания) в 2000 г. после 300-летнего перерыва восстановлен даже свой парламент.

Незначительные элементы государственности присущи и административным 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.

Есть и иные явления, обладающие элементами государственности (например, Советы в России в условиях двоевластия 1917 г. действовали как власть, занимались управленческой деятельностью).

Административно-территориальное деление. Для управления на местах государству необходимо разделить территорию страны на части со своими органами управления. Это — *административно-территориальные единицы* (как говорилось, административно-территориального деления нет только в нескольких очень небольших по терри-

¹ Как уже говорилось, характеристика публичной власти в субъектах федерации, не являющихся государствами, как государственной власти является спорной.

тории государствах). Обычно существует трехзвенное административно-территориальное деление: единицы областного типа, на которые первоначально делится территория унитарного государства (области, губернии, провинции, воеводства и др.); районы (округа и др.); низовые сельские и городские административные единицы (общины и др.). В некоторых странах бывает четырехзвенное административно-территориальное деление (Франция), в других — двухзвенное (Болгария). В федеративных государствах административно-территориальное деление является делением территории субъектов федерации (они его устанавливают). Некоторые административно-территориальные единицы (всегда или чаще всего — низовые) получают статус муниципального образования и управляются только выборными их населением органами (совет, глава администрации и др.), но только в рамках законов государства и под его контролем. В другие административно-территориальные единицы (региональные, но не общинные) государство зачастую назначает своих уполномоченных чиновников, которые решают вопросы государственного значения, а местные органы самоуправления (они в таком звене могут создаваться, а могут и не создаваться) занимаются местными делами. В региональных административно-территориальных единицах министерства создают свои делегатуры для осуществления общегосударственных полномочий — территориальные отделы и управления на местах. Такие же органы для осуществления исключительных федеральных (общегосударственных) полномочий образуют федеральные министерства в субъектах федерации (например, в России в республиках, краях, областях и т.д.).

§ 2. Государственная власть и государственное управление

Управление обществом той или иной страны связано с использованием публичной власти особого рода — государственной власти. Будучи выражением отношений различных социальных сил в обществе, она всегда имеет (и не может не иметь) *политический* характер. Государственная власть — продолжение и высшее проявление политической воли и власти (суверенитета) народа (иной крупной социальной общности в особых условиях). Она имманентно присуща современному обществу, является его необходимой функцией, существует и в тех единичных государствах, где нет общественных объединений и присущей им корпоративной власти, где не существует местного самоуправления. Государственная власть почти всегда (кроме революционных событий) обладает верховенством в обществе. Она суверенна (ограничения могут быть установлены, в частности, международными согла-

шениями) 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.

Государственная власть формализована, она реализуется *специализированным государственным аппаратом* (парламент, правительство, суды и др.). Этот аппарат, правовое регулирование и возможность легального и легитимного принуждения она использует в качестве своих важнейших инструментов.

Разновидности государственной власти. Существует множество классификаций государственной власти с точки зрения ее характера, пределов действия, задач, методов осуществления и т.д. По социальному характеру различают власть народа и власть определенного социального класса, слоя (например, утверждения о диктатуре пролетариата в прежних государствах тоталитарного социализма). С точки зрения территориальных пределов действия различается федеральная государственная власть и, как считается в России, государственная 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 помимо этих признаков 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, но в условиях переходного периода с его многими проблемами значительное влияние на государственную власть в условиях еще только формирующегося «среднего класса» оказывают чиновничество (в том числе коррумпированное), верхушка «новых русских» (олигархи и др.), высшая номенклатура субъектов Федерации, остатки прежней номенклатуры — бывшие «красные директора».

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 (установления), 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 устанавливается 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 осуществляется также иными *правовыми актами*: законами (например, законы о выборах Государственной Думы и Президента РФ), указами президента (например, указами Президента РФ утверждены положения о Министерстве внутренних дел РФ, Министерстве юстиции РФ и т.д.), постановлениями правительства, 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, законы ЮАР, установив-

шие в 30-х — начале 90-х годов прошлого века режим апартеида и лишавшие $5/6$ 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 *общечеловеческим 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 годах XX в. при режиме «черных полковников»; Гитлер в фашистской Германии тоже использовал референдум).

Нарушение принципа легальности (правовых норм) предполагает *юридическую ответственность* государственных органов и должностных лиц — политическую (отставка правительства, импичмент президенту), 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).

В основе термина «легитимация» лежит корень того же латинского слова, что и термина «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, 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 *поддержке* этой власти населением, о чем могут свидетельствовать результаты голосования на выборах президента, парламента, итоги референдума, массовые демонстрации в поддержку правительства, которому, например, угрожают силы реакции, одобрение проектов решений, предлагаемых органами государственной власти на общегосударственных или местных обсуждениях.

Существует несколько форм легитимации государственной власти. Принято различать основные из них — традиционную, харизматическую и рациональную легитимацию.

Традиционная легитимация связана с обычаями, иногда с особой ролью религии, с личной, племенной, сословной зависимостью. Наиболее ярким современным 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 слова. Этому способствует также создаваемый культ личности вокруг «вождя». Харизмой обладали Чингисхан, Наполеон, 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 (и иной) 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, в частности, *ксеническую* (навязывание населению определенных образов, в том числе власти, правительства, руководителя путем постоянного повторения каких-либо постулатов без их обоснования и возможности сомнений), *стереотипическую* (опора на чувства, коренящиеся в подсознании — родство; страх и т.д.) и др.

Единство государственной власти, разделение и субсидиарность ее ветвей. В государстве не может быть несколько «государственных властей», принципиально различных по своему характеру (сказанное относится и к федеративным государствам, где существует одностип-

ная 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 блока различных социальных сил, не может быть социально разнородной, 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 руководства государством. Это приведет к потере управляемости обществом. В-третьих, необходимо *организационное* единство. Органы государственной власти, методы ее деятельности образуют определенную систему. Эта система строится прежде всего на основе единства и разделения ветвей государственной власти.

Выше уже говорилось о трех традиционных ветвях: законодательной, исполнительной и судебной. С течением времени в конституциях и научных исследованиях стали упоминаться другие ветви государственной власти (избирательная, контрольная, власть прессы, церковная, трибунарная (власть политической оппозиции в парламенте) и др.).

В современных условиях доктрина разделения властей дополнена тремя 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 общих целей; 3) о субсидиарности властей, когда с согласия или по уполномочию органов одной ветви власти, а иногда непосредственно на основе конституционных норм органы другой ветви своими действиями могут *дополнять* осуществление функций первой. Принцип субсидиарности исходит из того, что властные полномочия на разных уровнях должны осуществляться теми органами, которые могут сделать это с наибольшей эффективностью. Субсидиарность возможна, если этому не препятствуют конституционные положения и не возражает та ветвь власти, которой оказывается содействие, помощь.

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. Они устанавливают, 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 (управление обществом со стороны государства), понимаемое в самом широком смысле, — это целостная сфера деятельности государственной власти, всех ее ветвей, органов, должностных лиц, т.е. реализация государственной власти во всех ее формах и методах. Разные органы выполняют свои задачи по управлению государственными делами, и при этом каждый по-своему (парламент, правительство, суды, прокуратура, министерства и т.д.).

Одни государственные органы имеют собственные властные, *решающие* полномочия (например, парламент или президент). Их главные задачи — установление общих правил для управления и контроль, а непосредственной управленческой деятельностью они занимаются реже, поручая решать конкретные управленческие задачи подчиненным органам. Другие органы и должностные лица занимаются *непосредственной* управленческой деятельностью (министерства, государственные служащие). Некоторые органы и должностные лица обладают лишь *консультативными* полномочиями (например, Государственный совет при Президенте РФ в России, состоящий из глав администраций субъектов РФ). Есть специальные органы, которые занимаются *проверкой* соблюдения законов, контролем (например, уполномоченный по правам человека), наблюдением за исполнением бюджета (Счетная палата). Органы подобного рода скорее *участвуют* в государственном управлении, но участие — тоже способ управления. 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, как упоминалось, в наше время созданы надгосударственные организации и органы, которые могут принимать решения, обязывающие государство предпринять меры, относящиеся к внутренним государственным вопросам, по существу, входящим в его ком-

петенцию, в сфере его суверенитета. Такими органами выступают, например, некоторые органы Европейского союза (комиссии, Совет министров и др.). Принимаемые ими правовые акты по ряду вопросов могут распространяться 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 — члены Совета Европы предпринять определенные действия в целях соблюдения прав человека. Правом принимать обязывающие решения наделены некоторые органы объединения Белоруссии и России, что предусмотрено Договором 1999 г. о создании союзного государства. Таким образом, некоторые межгосударственные организации и их органы могут, хотя опосредованно, 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 многих лет, а то и десятилетий (генеральный план развития метрополитена в Москве). Она может быть реальной (например, 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, свидетельство его *результативности*. Однако в категориях результативности оценка имеет преимущественно формальный характер, если не учитываются усилия, затраченные на достижение цели, и характер последней. Результат и затратные усилия для ее достижения оцениваются в категориях эффективности.

Эффективность — достижение цели с минимальной затратой ресурсов и управленческой энергии в возможно короткий срок и с возможной полнотой. Достижению цели и эффективности работы могут препятствовать помехи и противодействия объективного и субъективного характера. С субъективной стороны *помехи* могут быть обусловлены недостаточной квалификацией, нерешительностью субъекта, осуществляющего то или иное управленческое решение. С объективной стороны они связаны с ситуацией в стране, коллективе, на предприятии, в отношении которого предпринято управленческое действие, и т.д. Ситуация может помешать осуществить управленческие мероприятия или даже заставить отказаться (временно или постоянно) от них.

Противодействие, в отличие от помех, связано с волевым стремлением помешать управленческому мероприятию, например, забастовка против увольнения «хорошего» директора, что имело место на некоторых предприятиях в России.

Если цель объективно или в данный момент недостижима, оценка результативности, эффективности и других параметров управления не имеет смысла.

В конечном счете эффективность управления в демократическом обществе связана с повышением *качества (уровня) жизни человека*. 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.

§ 3. Государственный аппарат и государственная служба

Государственный аппарат — это система государственных органов, учреждений и организаций, осуществляющих регулирование в обществе при помощи законодательной, исполнительной, судебной и других ветвей 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 страны (унитаризм, федерализм, существование автономных образований), наконец, от разделения на органы и должностные лица, осуществляющие властные полномочия (например, парламент, судьи), и органы и должностные лица, образующие обслуживающий аппарат (например, аппарат Правительства РФ, канцелярии судов, эксперты — советники министерств).

Как говорилось, с точки зрения разделения властей различаются органы (а иногда и должностные лица) законодательной, исполнительной и судебной власти¹. Органы законодательной власти представлены общегосударственными парламентами (а в некоторых стра-

¹ В странах тоталитарного социализма, где принята иная концепция, различаются органы государственной власти, органы государственного управления, суда и прокуратуры.

нах, например в Индонезии и Туркмении, также надпарламентскими органами), законодательными собраниями субъектов федерации (в федерациях) и политических автономий (например, в Крыму). 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. К парламентам примыкают некоторые другие органы, не входящие в понятие парламента (аппарат, обслуживающий палаты парламента и их постоянные комиссии, счетная палата, уполномоченный по правам человека и т.д.).

Исполнительная власть тоже 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 и др.), а в абсолютных монархиях (Саудовская Аравия, Оман и др.) в руках монарха находится вся полнота власти (правда, в стране мусульманского фундаментализма особую роль играет семейный совет, который вместе с улемами — учеными знатоками Корана иногда отстранял короля от власти).

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

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 государственным служащим. Правительства как коллегиального органа в президентских республиках обычно нет, а если оно есть (Египет и др.), то премьер-министр, назначаемый и смещаемый президентом без ведома парламента, является лишь так называемым административным премьером. Он действует по поручениям президента, а фактическим главой правительства остается президент. 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).

В полупрезидентских 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. «Силовые» 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.

Среди ветвей власти исполнительная власть обладает самым разветвленным и многочисленным аппаратом, самым большим штатом государственных служащих. По нашим подсчетам, с учетом военно-служащих, полиции (милиции), других формирований (например, по ликвидации чрезвычайных ситуаций) его численность нередко в десятки раз превышает численность всех вместе взятых парламентариев и судов с обслуживающим их аппаратом. В системе исполнительной власти действует исполнительная вертикаль: административное подчинение нижестоящим вышестоящим.

К исполнительной ветви власти примыкают *материальные придатки* государства: армия, полиция (милиция), служба государственной безопасности, разведка и контрразведка, тюрьмы. По существу, это особые виды рассматриваемых ниже государственных организаций. Они в значительной степени усиливают исполнительную власть.

Судебная ветвь власти имеет свой специфический аппарат. В одних странах это сами судьи и обслуживающие суды технические служащие (секретари судебных заседаний, канцелярия и т.д.), в других — 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. Существуют разные звенья судов (низовое, среднее, верховные суды), но при рассмотрении и разрешении конкретных дел, в отличие от чиновников исполнительной власти, суды и судьи не подчинены по вертикали.

Помимо органов и должностных лиц, относящихся к трем традиционным ветвям власти, примыкающих к ним, государственный аппарат включает структуры с особым статусом. Часть таких органов (избирательные комиссии (трибуналы), избирательный регистр) выделяют иногда в качестве особой ветви *избирательной* власти (в некоторых странах Латинской Америки), иногда — *контрольной* власти (генеральные контролеры, генеральные ревизоры, генеральные атторней и т.д. со своими службами). Во многих странах есть омбудсмены — уполномоченные парламента по правам человека (Россия), по соблюдению правопорядка в армии (Германия), по охране окружающей

среды (Канада) и др. Согласно конституциям и законам они при исполнении своих полномочий 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 — контроль за соблюдением законности. Специфической частью государственного аппарата являются специализированные органы *конституционного контроля* (конституционные суды, конституционные советы и др.), а в некоторых мусульманских странах (Иран, Пакистан и др.) — органы религиозно-конституционного контроля (они следят за соответствием законов сначала Корану, а лишь затем — конституции).

Существует множество 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 на местах некоторых дел общегосударственного значения, — *местные государственные органы* (например, местные администрации в областях и районах Украины, назначаемые президентом, назначаемые префекты регионов и департаментов, которые являются административно-территориальными единицами во Франции). В этом случае кроме назначенных чиновников общей компетенции на местах есть избираемые органы местного самоуправления — советы. В странах тоталитарного социализма, где отвергается концепция местного самоуправления, избираемые советы и создаваемые ими исполнительные комитеты рассматриваются как органы государственной власти (советы) и государственного управления (комитеты).

Следует, однако, иметь в виду, что на местах отнюдь не всегда существуют государственные органы общей компетенции. Во-первых, во многих странах нет назначаемых на места чиновников *общей* компетенции (например, в Великобритании), но там создаются местные *делегатуры министерств*. Это отделы центральных отраслевых органов, расположенные на местах. Они не управляют местными делами, а выполняют на местах отраслевые общегосударственные полномочия. Наряду с ними действуют муниципальные (общинные и региональные) органы, штат которых состоит из муниципальных служащих.

Это органы и должностные лица не государственной (т.е. власти всего общества), а публичной власти территориального коллектива. Во-вторых, в общинах (низовом звене административно-территориального деления) обычно нет никаких государственных органов общей компетенции и нет территориальных отделов министерств, есть только муниципальные, хотя в крупных общинах могут быть отделы министерств. Так обстоит дело и в субъектах РФ. В некоторых странах (Франция и др.) мэры общин, избранные муниципальными советами или населением общин (городов, других населенных пунктов, группы деревень), затем утверждаются правительством (министром внутренних дел) как представители государственной власти в данной общине, наделяются определенными государственными полномочиями. Однако они остаются прежде всего главами муниципалитетов.

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).

Государственный аппарат имеет свои особенности в простом унитарном государстве (например, в Болгарии или Польше, которые делятся на 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 (регионалистском) 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), единая судебная система и система исполнительных органов, строго подчиненных по вертикали.

Вместе с тем структура государственных органов в унитарном государстве 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 (в Индонезии и Таиланде — даже в общинах и кварталах городов), государственным управлением ведают назначенные чиновники общей компетенции (губернаторы, начальники районов, старосты деревень, правда, последние назначаются в Индонезии из числа трех лиц, выбранных в качестве кандидатов на должность старосты населением).

В *децентрализованном* унитарном государстве (например, в Великобритании, Швеции), а также в субъектах федерации в России, США и др. чиновников общей компетенции на места (в муниципальные образования, территориальные коллективы) 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 и др.), делегатуры министерств (их деятельность координирует префект) и избранные советы.

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. Его полномочия обычно сводятся к контролю за соответствием деятельности органов автономии общегосударственным законам.

Если это административная автономия (два округа индейцев в Никарагуа, округа гагаузов 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, ЮАР¹, Шри-Ланка) целиком состоит из однотипных (Италия, ЮАР) или неодинаковых (Испания) территориальных автономных образований. Все они являются политическими автономиями (правда, в Испании права мелких автономий по сравнению с крупными ограничены). По сравнению со

¹ ЮАР по многим признакам близка к федерации, но в самой ЮАР ее федерацией не считают.

сложным унитарным государством с одним или несколькими автономными образованиями в региональном государстве, где все наиболее крупные территориальные единицы являются политическими автономиями, 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 есть федеральная государственная власть и, как иногда считается, подчиненная ей государственная власть каждого из ее субъектов, то наряду с государственным аппаратом федерации имеются и государственные (государствоподобные) аппараты субъектов. Первый 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 органами 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, но субъекты Федерации учреждают свои конституционные (уставные) суды и мировые суды (мировых судей).

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 по отношению 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 отдельные функции государственных органов выполняют общественные объединения. Чаще всего это общественные организации лиц творческих профессий, действующие в сфере культуры, иногда — объединения промышленников и торговцев.

Элементы государственного аппарата. Государственный аппарат включает государственные организации, государственные органы, государственных служащих (внутри них выделяются должностные

лица). По сути это различные *элементы* государственного аппарата, его звенья. Наряду с государственными органами и организациями существует много негосударственных организаций, органов, служащих (например, в общественных организациях, фирмах). Они не входят в состав государственного аппарата.

Государственная организация — обобщающее понятие. Сюда относятся государственные учреждения и предприятия. Различия между предприятиями и учреждениями состоят в их назначении, роли в обществе, содержании основной деятельности. Предприятия 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. Существуют разные виды предприятий по характеру своей деятельности (производственные, торговые и др.), по подчиненности и структуре (государственные, муниципальные, акционированные, унитарные и т.д.). Государственные предприятия не входят в состав государственного аппарата.

Учреждение (например, научно-исследовательский институт, государственная библиотека, государственное высшее учебное заведение, служба занятости — по трудоустройству) зачастую распространяет свою деятельность вовне, на лиц, другие учреждения, непосредственно не подчиненные ему. В отличие от государственного органа учреждение 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). Государственные учреждения могут входить (и не входить) в состав государственного аппарата.

Государственный орган — это самостоятельная структурная единица государственной власти, наделенная государственно-властными полномочиями, необходимыми для частичной реализации (в соответствии с его профилем работы) функций определенной ветви государственной власти. Наиболее общие признаки органа государства — выполнение публичных функций, включающих 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. В России, в том числе в субъектах Федерации, и в зарубежных странах существуют разные виды государственных органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Государственные органы всегда входят в состав государственного аппарата.

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., работа которых оплачивается 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. В России — это федеральная государственная служба (более 500 тыс. человек, 90% которых работают на местах: в территориальных органах министерств и ведомств, в судах, прокуратуре). В федеративных государствах может существовать также государственная служба субъектов федерации, оплачиваемая из их бюджетов. Всегда есть муниципальная служба, содержащаяся за счет муниципального бюджета. Муниципальные служащие не относятся к государственной службе. Различаются также военные и гражданские государственные служащие.

Государственный служащий — лицо, находящееся на государственной службе и профессионально занимающееся деятельностью по обеспечению полномочий государственных органов. Он работает в органе государства. Это особый вид общественно полезной деятельности, которая отличается от труда рабочих, крестьян, негосударственных служащих своим государственным, публичным характером. Она регулируется в значительной мере не трудовым, а административным правом.

Важнейшее значение в институте государственной службы имеет *государственная должность*. Это элементная штатная единица с определенным кругом прав и обязанностей по выполнению функции данного государственного органа с установленным государст-

вом денежным содержанием и ответственностью за выполнение обязанностей по государственной службе. Должностное лицо осуществляет полномочия как представитель государственной власти. В законах и иных актах дается исчерпывающий перечень должностных лиц. Прежде всего это руководители и их заместители. Властные полномочия должностных лиц при осуществлении служебной компетенции распространяются на граждан и юридических лиц, не подчиненных им по службе (работники прокуратуры, милиции, таможни и т.д.). Они имеют также право на совершение юридически значимых действий и, в частности, административных актов (например, издаются распоряжения за своей подписью).

Лица, находящиеся на высших государственных должностях (президент, премьер-министр, председатели палат парламента, министры и др.), могут быть выделены в особую категорию. Они занимают свою должность не в результате назначения, а путем выборов или иным способом и обычно к собственно государственной службе не относятся. Поэтому нередко различают политические (высшие должностные лица) и административные должности.

Замещение должности на классифицированной государственной службе происходит путем *назначения* по усмотрению вышестоящего органа или должностного лица (это всегда относится к высшим должностям), *аттестации* лиц, уже занимающих должность (в федеральной государственной службе России аттестация проходит один раз в два года), *конкурса* (для вакантных должностей). Если проводится конкурс, то в зарубежных странах обычно создаются две комиссии: для отбора допущенных к конкурсу и для определения победителя (обязательная рекомендация для назначения на должность). Конкурс для высшего и среднего чиновничества может напоминать экзамен (иногда даже письменный), для некоторых групп используется так называемое интервью (беседа, иногда с контрольными вопросами). Может проводиться конкурс письменных документов (Германия). Для низших государственных служащих практикуются собеседование и проверка практических навыков.

Чиновники, т.е. лица, относящиеся к классифицированной государственной службе, обладают привилегией *несменяемости*: они остаются на службе при смене партий у власти, создании нового правительства и замене министров. Однако некоторые высокопоставленные чиновники заменяются, особенно если это личные сотрудники президента, премьер-министра, министров или если такие должности имеют политический характер. В этом случае, по американской терминологии, при назначении на должность действует не «система заслуг» (конкурс), а «система добычи». Новый президент или прави-

тельство, сформированное партией, пришедшей к власти, заменяют многих должностных лиц (в том числе губернаторов в субъектах федерации или в областях, если эти губернаторы не избираются, а назначаются центром), но заместители министров обычно остаются на своих постах, продолжая рутинную работу.

У чиновников существуют особые права, некоторые привилегии и дополнительные обязанности. Важнейшее среди их прав — *дискреционные полномочия*, о которых говорилось. К числу привилегий чиновников относятся упомянутое право *несменяемости* (чиновник выходит в отставку по достижении пенсионного возраста и не может быть заменен по политическим мотивам), повышенное *материальное обеспечение* со стороны государства. В ряде стран чиновникам назначаются повышенные пенсии, им предоставляется жилье, медицинское обслуживание, транспорт, но во многих европейских странах материальные привилегии чиновников невелики (они сами покупают жилье, оплачивают медицинское обслуживание и т.д.).

Вместе с тем чиновники имеют дополнительные *обязанности*. Согласно принципу *лояльности* (верности) государству (он нередко распространяется не только на чиновников, но и на некоторых других государственных и муниципальных служащих, например, в Германии — на преподавателей) чиновники должны защищать интересы государства и не могут отдавать предпочтений каким-либо партиям, общественным объединениям, группам населения. Они не могут быть членами политических партий, посещать их собрания, участвовать в митингах и демонстрациях. Часто им запрещается приобретать или арендовать государственное имущество. Для них обязательны распоряжения вышестоящих органов государства и вышестоящих чиновников (в пределах их полномочий). Некоторые государственные служащие (например, военнослужащие) в отдельных странах не имеют избирательных прав, многим категориям государственных служащих запрещено участвовать в забастовках (поступая на работу, они подписывают соответствующий документ).

Многие из этих ограничений не относятся к высшим должностным лицам (президенту, министрам, председателям палат парламента и др.), которые рассматриваются как политические деятели, а не чиновники.

Государственная служба в России. В России действует Федеральный закон от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 27 мая 2003 г.)¹, а также Феде-

¹ СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990; Российская газета. 2003. 31 мая.

ральный закон от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации»¹. Государственная служба РФ — это профессиональная служебная деятельность граждан РФ по обеспечению полномочий РФ, федеральных органов государственной власти и иных федеральных органов, субъектов РФ, органов государственной власти субъектов РФ и иных органов государственной власти субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности РФ и субъектов РФ. Система государственной службы включает следующие ее виды: государственная гражданская служба, которая подразделяется на федеральную государственную службу и государственную службу субъектов РФ; военная служба и правоохранительная служба. Согласно указу Президента РФ основными принципами системы государственной службы являются: федерализм; законность; приоритет прав и свобод человека и гражданина; равный доступ граждан к государственной службе; единство правовых и организационных основ государственной службы; взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы; открытость государственной службы, ее доступность общественному контролю; профессионализм и компетентность; защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность. Как и в большинстве стран мира, к государственным служащим относятся только лица, занимающие *государственные должности* в государственных органах. Служащие, обеспечивающие деятельность лиц, занимающих государственные должности, работники государственных вузов, музеев, библиотек, медицинских учреждений и т.д. не считаются государственными служащими. Государственный служащий — гражданин РФ, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной или субъекта РФ государственной службы и получающий денежное содержание (довольствие) за счет средств соответственно федерального бюджета или бюджета субъекта РФ.

Нанимателем государственного служащего Федерации является РФ, государственного служащего субъекта РФ — субъект РФ. Должности государственной службы учреждаются нормативными актами РФ и субъектов Федерации. Они подразделяются на должности федеральной государственной гражданской службы; должности государственной гражданской службы субъектов РФ; воинские должности; должности правоохранительной службы. Должности распределяются по группам и (или) категориям. Ведутся реестры государственной службы, которые включают перечень должностей. Государственные

¹ СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

должности в России разделены на три категории («А», «Б» и «В»). К категории «А» относятся должности, связанные с непосредственным исполнением властных полномочий (например, Президент РФ, министры, депутаты, судьи, руководители органов законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации). Государственные служащие категории «Б» (например, заместители министров, начальники департаментов) призваны обеспечивать исполнение полномочий лицами, замещающими должности категории «А». Их должности учреждаются в порядке, установленном законами. К категории «В» относятся должности, которые учреждаются самими государственными органами. Должности категории «А» не относятся к государственной службе, хотя эти положения закона вызывают критические замечания в научных публикациях¹. Субъекты РФ вправе самостоятельно регулировать многие вопросы государственной службы с учетом местных условий и обычаев², в частности, определять порядок подбора лиц для замещения должностей по категории «Б» и «В», порядок конкурса и аттестации, могут устанавливать денежное содержание и т.д.

На государственную службу по контракту вправе поступать граждане, владеющие государственным языком РФ и достигшие возраста, установленного федеральным законом для данного вида государственной службы (например, для судьи — 25 лет). Контракт может заключаться на неопределенный срок, на определенный срок, на срок профессионального обучения и определенный срок государственной службы после окончания обучения. Прохождение государственной службы включает назначение на должность, присвоение классного чина (воинского звания и т.д.), аттестацию (квалификационный экзамен), а также другие обстоятельства, предусмотренные законодательством. Основания окончания службы (в том числе увольнение в запас, отставка) устанавливаются федеральными законами о видах государственной службы. Лишение классного чина возможно по решению суда. Ведутся реестры государственных служащих, куда вносятся их персональные данные. Эти данные составляют государственную тайну или сведения конфиденциального характера. Для формирования кадрового состава государственной службы создается кадровый резерв (соответственно Федерации или субъекта РФ), осуществляются образовательные программы, проводится оценка результатов деятельности служащего (в том числе аттестация или сдача квалифика-

¹ См.: Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. М., 1998. С. 398–399.

² Характеристика службы субъектов РФ как государственной службы вызывает критические замечания в научных публикациях.

ционного экзамена), создаются возможности для должностного (служебного) роста служащего.

Имеется реестр должностей государственной службы. Эти должности разделены на высшие, главные, ведущие, старшие и младшие. Им присваиваются квалификационные разряды (звание, класс, чин, ранг): действительный государственный советник 1, 2, 3-го класса (лица, занимающие высшие государственные должности по 5-й группе), советник РФ 1, 2, 3-го класса (3-я группа), референт государственной службы (1-я группа) и др. Существуют классификационные требования к различным должностям. Лица, занимающие их, должны иметь соответствующее профессиональное образование, определенный стаж и опыт работы, знать Конституцию РФ и основы права (в субъектах Федерации — их конституции и уставы, важнейшие правовые акты).

При поступлении на государственную службу действует принцип равного доступа к ней. На государственную службу могут быть приняты граждане данного государства, достигшие определенного возраста (в России — 18 лет), обладающие профессиональным образованием, владеющие государственным языком (в России — русским, в других странах их может быть несколько, например, два — в Финляндии, четыре — в Швейцарии). Не могут быть приняты на государственную службу лица, признанные судом недееспособными или ограниченно дееспособными, если они лишены судом права занимать государственную должность. Препятствуют принятию на государственную службу наличие определенного заболевания (это должно быть подтверждено заключением медицинского учреждения), близкое родство или свойство с другими непосредственно подчиненными государственными служащими, иностранное гражданство, отказ от прохождения процедуры допуска к государственной тайне (если работа связана с этим), отказ от представления сведений о доходах и имуществе.

После представления требуемых документов издается приказ о назначении лица на государственную должность. Приказу может предшествовать: представление лица категории «А» для занятия должности другим лицом по категории «Б»; конкурс для вновь поступающих (в том числе для некоторых высших государственных служащих), при этом возможен испытательный срок (три — шесть месяцев); аттестация (для лица, уже занимающего должность), проводимая комиссией, которая принимает рекомендацию; проведение квалификационных экзаменов, связанных с сохранением (при переходе на иную должность) или присвоением разряда.

Различаются *общие* права и обязанности, установленные для всех государственных служащих, независимо от должности, а также права

и обязанности, связанные с *конкретной* должностью. Общие права и обязанности в России распространяются на лиц, занимающих должности категорий «Б» и «В». Одни из числа этих прав и обязанностей имеют «внутренний» характер, регламентируются в данном органе или внутри службы (например, право государственного служащего на ознакомление со всеми материалами своего личного дела или на продвижение по службе), другие связаны с «внешними» отношениями (например, посещение в установленном порядке для исполнения своих обязанностей предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности). К общим обязанностям относятся: поддержка конституционного строя, защита прав и законных интересов граждан, своевременное рассмотрение обращений граждан, общественных объединений, предприятий, организаций и принятие по ним решений, обязанность хранить государственную и иную охраняемую законом тайну, не разглашать сведения, затрагивающие частную жизнь граждан, и др.

Поступающий на государственную службу добровольно принимает на себя установленные законом *запреты и ограничения*. Они призваны обеспечивать моральный облик государственного служащего, его политическую беспристрастность при исполнении служебных обязанностей, независимость, препятствовать злоупотреблениям, коррупции. Ряд запретов связан с *социально-экономической сферой*. Государственному служащему запрещается заниматься иной оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и творческой. Он не вправе получать гонорары за выступления, интервью, публикации, если это делается при исполнении государственной службы, заниматься предпринимательской деятельностью (в том числе через доверенных лиц и для получения прибыли без привлечения наемного труда), состоять членом управления коммерческой организации любой формы собственности и организационно-правовой формы (например, кооператива). Он может состоять в таком управляющем органе, только если это ему поручено по службе (например, в России государственные служащие входят в органы управления «Газпрома», Волжского автомобильного завода, КамАЗа и других крупнейших предприятий). Государственному служащему запрещено участвовать в забастовках.

Ряд запретов имеет целью пресечение коррупции. Государственный служащий не вправе быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в своем государственном органе или в том, который ему непосредственно подчинен. Он обязан представлять данные о принадлежащей ему доле в уставном капитале коммерческих предприятий. Ему запрещено получать вознаграждение (в виде подарков,

услуг, организации отдыха, оплаты развлечений и др.) от физических или юридических лиц в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе после выхода на пенсию, выезжать в служебные командировки за границу за счет физических и юридических лиц. При поступлении на государственную службу, а затем ежегодно государственный служащий представляет сведения о доходах и имуществе.

Существуют и *политические* ограничения. Государственный служащий должен быть политически нейтральным. Он не может состоять в политических партиях, использовать свое служебное положение в интересах тех или иных политических партий, других общественных объединений, религиозных организаций, не может их пропагандировать, заявлять о том или ином отношении к ним. Однако такие ограничения не относятся, как правило, к должностным лицам категории «А». Поэтому некоторые российские министры являются руководителями политических партий.

Ряд ограничений и требований имеет преимущественно *моральный* характер. Государственный служащий должен вести себя достойно, его поведение не должно порочить государственную службу, ибо это отражается и на отношении граждан к государству. Государственному служащему запрещается использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового, информационного обеспечения (например, автомашину для поездок членов семьи, служебный телефон для звонков личного характера). Без разрешения Президента РФ, возглавляющего государственную службу, служащий не может принимать награды, почетные звания от иностранных государств и международных организаций.

Для обеспечения эффективной работы в сфере государственного управления государственному служащему предоставляются *государственные гарантии*: соответствующие условия работы, денежное содержание, медицинское обслуживание работника и членов его семьи, в том числе после выхода на пенсию, систематическое повышение квалификации (с сохранением денежного содержания в период обучения), повышенное пенсионное обеспечение, особые условия государственного социального страхования, защита работника и членов его семьи от насилия, угроз. Государственному служащему могут предоставляться жилая площадь, транспорт (или компенсироваться расходы на транспорт).

За успешное и добросовестное исполнение своих обязанностей, за выполнение заданий особой важности, сложности, срочности государственные служащие получают поощрения: объявление благодарности, премия, награждение ценным подарком, почетной грамотой, занесение на доску почета, в книгу почета. За особые заслуги государствен-

ные служащие награждаются орденами, медалями, им присваиваются почетные звания. Возможно досрочное присвоение классного чина, повышение в должности.

За неисполнение и недобросовестное исполнение служебных обязанностей, за поведение, которое порочит государственную службу, за правонарушения (проступки, преступления), причинение вреда своей незаконной деятельностью государственный служащий несет *ответственность*. За нарушения правил государственной службы (должностные проступки), не преследуемые в уголовном порядке, предусмотрена *дисциплинарная* ответственность (замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, понижение в воинском или специальном звании, дисквалификация по постановлению суда, увольнение). Допустивший должностной проступок государственный служащий может быть временно (на срок не более одного месяца), до определения меры взыскания, отстранен от выполнения служебных обязанностей с сохранением денежного содержания. За этот период должно быть проведено служебное расследование. Если дело будет передано в суд, он может лишить лицо права на определенное время занимать государственную должность. *Материальная* ответственность государственных служащих заключается в возмещении вреда, исправлении причиненного ущерба в соответствии с ГК РФ, *административная* — в соответствии с КоАП РФ и другими актами, *уголовная* — за совершение преступлений — согласно УК РФ.

Государственная служба прекращается при увольнении государственного служащего. Увольнение возможно по инициативе как самого работника, так и руководителя государственного органа (последнее — при достижении служащим предельного возраста, установленного законом, при прекращении гражданства РФ, в случае несоблюдения им запретов и ограничений, установленных для государственных служащих, разглашения государственной тайны и др.).

Глава 3

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, социальный слой интеллигенции) и созданные по воле людей (например, партии). Многие государственные акты обращены и к всеобъемлющему коллективу — обществу в целом (например, требование соблюдать конституцию). В свою очередь, граждане, их коллективы, общество реагируют на государственное управление и устанавливают обратные связи с государственными органами, государством в целом.

§ 1. Государственное управление и человек

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.

Государственное управление и статус личности. Воздействие государственного управления на человека имеет разные формы. Государственный орган или должностное лицо может непосредственно управлять поведением человека (в рамках закона). Например, судья приговаривает лицо за грубое нарушение общественного порядка к административному аресту; начальник направляет работника в служебную командировку; милиционер задерживает нарушителя общественного порядка для составления протокола. 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 всем работникам государственных учреждений культуры, где человек работает; отказ в государственной регистрации партии, где он состоит). Госу-

дарственное 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, государство изменяет что-то в обществе и тем самым в положении каждого отдельного человека.

Государство для установления своих отношений с человеком определяет прежде всего правовой статус каждого лица, закрепляет институт *гражданства* (существование или отсутствие правовой связи человека с данным государством), определяя в законе, кто из проживающих в стране или вне ее является гражданином, иностранцем, лицом без гражданства, лицом с множественным (обычно двойным) гражданством (в России действует Федеральный закон от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации»¹). Правовой статус лежит в основе неодинаковых связей личности и государства, регулирует 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 ряд прав, которые 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 в некоторых странах 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 рождения на территории данного государства. Иногда 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 не существует.

¹ СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

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). Иностранцы пользуются социально-экономическими правами (правом на труд, на образование и др.), личными правами (например, на личную неприкосновенность, на тайну переписки и доставляемых сообщений); в ряде стран 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). Вместе с тем иностранцы и лица без гражданства ограничены в политических правах. Как правило, они не могут участвовать в выборах центральных органов государства, быть приняты на классифицированную государственную службу, создавать политические партии. Их трудовые и имущественные права 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 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.

В России действует Федеральный закон от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (он распространяется и на лиц без гражданства). Иностранные граждане могут получить разрешение на временное проживание (до трех лет) и вид на жительство (до пяти лет, подлежит перерегистрации). Правительство 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. число разрешений сокращается вдвое). Въезжающий в Россию иностранец заполняет миграционную карту (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. Независимо от статуса личности, если человек находится на государственной территории, а гражданин данного государства — и вне ее, существуют *взаимные права и взаимная ответственность* личности и государства. Личность имеет по отношению к государству различные права. Принято различать, с одной стороны, прирожденные, *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, право создавать политические партии). В современных условиях обе группы прав закреплены в конституциях и относятся к числу основных конституционных прав.

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

Государственное управление в области осуществления прав человека и гражданина в демократических странах, с одной стороны, исходит из всемерной защиты этих прав и создания необходимых условий для их реализации. Все органы государства (а не только специализированные, правоохранительные) участвуют в этом. С другой стороны, государственное регулирование 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, прав других лиц, охраны здоровья населения, общественной морали и лишь на основе закона и в соответствующих формах. Это допустимо не только в условиях чрезвычайного положения, но и в обычных условиях в соответствии с конституцией (в том числе российской) и международными актами о правах человека.

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. Есть и другие конституционные обязанности граждан: платить налоги, служить в армии и т.д. 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 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, учиться, повышать свой культурный уровень 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, индивид (теперь, после ратификации парламентом в 1997—1998 гг. ряда документов Совета Европы, и российский гражданин) может обратиться в международные органы (Европейский суд по правам человека в Страсбурге), а также в Комитет ООН по правам человека (решения последнего не имеют обязывающего характера). Некоторые граждане России обращались в Европейский суд по правам человека с исками против российского государства, в 2002—2003 гг. ими были выиграны первые дела.

При отклоняющемся поведении личности государственные органы в соответствии с законом могут применять санкции. При совершении преступления к виновному лицу может быть применено наказание, 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.).

Обладея правами, государство несет обязанности по отношению к личности. 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.). В-третьих, государство иногда тоже нарушает 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, в фашистской Германии).

§ 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, преходящие (например, объединение в ходе демонстрации граждан, выступающих под лозунгами оппозиции), многочисленные (массовые) коллективы и имеющие очень небольшой состав, общегосударственные и местные и т.д.

Есть организации, действующие легально, и нелегальные, подпольные экстремистские организации (в России, например, это Новая революционная инициатива и Реввоенсовет Республики; члены этих групп устраивали взрывы у дверей некоторых государственных учреждений в Москве и взрывы памятников). В 2003 г. Верховный Суд РФ признал экстремистскими 15 организаций, действующих в РФ¹. Специфика тех или иных объединений оказывает непосредственное

¹ См.: Российская газета. 2003. 26 февр.

воздействие на особенности государственного управления по отношению к ним.

Особенности государственного управления различными видами коллективов. Отношения государственных органов и коллективов определяются многими обстоятельствами: процессами 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 филателистов), значением в общественной жизни (например, общегосударственный или локальный), позицией по отношению к государственной власти (сотрудничает, находится в оппозиции, ведет подпольную вооруженную борьбу) и т.д.

Отношения государства с объективно складывающимися в обществе разными *социальными коллективами* (рабочим классом, крестьянством, интеллигенцией, «средним классом», крупными предпринимателями 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 применялись 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).

Ко многим *общественным объединениям*, особенно локальным, не выступающим с политических позиций (например, к союзам филателистов), государство относится преимущественно нейтрально, хотя и может оказывать им помощь. В данном случае активное государственное управление используется в минимальной степени. Установив в законе общие правила, относящиеся к объединениям в целом (например, российский Федеральный закон «Об общественных объединениях» 1995 г.), или правила, касающиеся определенных категорий такого рода объединений (российский Закон о потребительской кооперации 1992 г.), государство не особенно интересуется их деятельностью, если они не нарушают законы, как и деятельностью многих объединений по интересам, клубов, различных органов общественной самодеятельности (например, уличные, домовые, родительские комитеты в школах), которые не имеют централизованного характера.

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, что обычно имеет место в кризисных ситуациях.

Крестьянские союзы редко оказывают значительное давление на государственную власть, в частности, в силу распыленности крестьянских хозяйств, слабой организованности крестьян (но крестьянские *партии* в некоторых странах играют значительную роль в политике). 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 (это 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.

Профсоюзы — объединения работников — чаще всего выступают в роли групп давления, требуя принятия законодательства о повышении заработной платы, улучшения условий труда, пенсионного обеспечения и т.д. Нередко в стране (в том числе в современной России) имеется несколько профсоюзных центров, лидеры одних из них сотрудничают с правительством, другие выступают в оппозиции. В демократических странах (и в России) профсоюзам, как и другим непартийным общественным объединениям, обычно запрещено заниматься политической деятельностью (под этим прежде всего подразумевается участие в избирательных кампаниях), 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.

Под лозунгами *сотрудничества государства, труда и капитала* во многих странах создаются общегосударственные совещательные советы. В них представлены государственные чиновники, лидеры профсоюзов, сотрудничающих с правительством, предприниматели. Советы — это консультативные органы для обсуждения и выработки реко-

мендаций по экономическим и социальным вопросам. Они могут играть важную роль в выработке условий «социального контракта» и «социального партнерства» в обществе. Такой трехсторонний орган (комиссия) есть и в России (центральная комиссия, есть и соответствующие комиссии на местах).

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

Среди общественных объединений важнейшее место занимают *политические партии*, целью которых, в отличие от других общественных объединений, является борьба за государственную власть (в современных условиях преимущественно мирными средствами, в форме состязательности, 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, 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 «правовверных» (Саудовская Аравия, Кувейт, Объединенные Арабские Эмираты, Катар и др.).

Существуют объединения, которые не рассматриваются как общественные объединения. Это религиозные объединения, общества для извлечения прибыли (акционерные общества и др.). Государство также регулирует их деятельность, прежде всего путем принятия законов. В России в отношении *религиозных объединений* действует Федеральный 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 и епархии и т.д.), они избирают или назначают персонал по своим ус-

тановлениям. Они не могут наделяться функциями государственных органов и органов местного самоуправления, не участвуют в выборах, не делают взносы в избирательные фонды, не вправе заниматься политической деятельностью, участвовать в работе политических партий, оказывать им материальную помощь. Однако эти ограничения относятся к объединениям. Верующие избирают и могут быть избраны, духовные лица тоже могут быть избраны (однако в настоящее время в России церковь запрещает им избираться по крайней мере в парламент, за это лишают духовного сана), участвовать 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 объединений каких-либо иных религий. В странах Европы (Великобритания, Швеция, Дания, Греция, Болгария, Испания и др.) различные направления христианства (католичество, протестантизм, лютеранство, православие) объявлены государственными религиями. Государство оказывает материальную поддержку лишь 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 и лицензирования, т.е. выдачи разрешений на предпринимательскую деятельность определенного рода, и последующего государственного контроля за соблюдением условий лицензии и законодательства. Их деятельность регулируется гражданскими кодексами, а также специальными законами об акционерных обществах, 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 регламентируются законами (например, собрания допускаются «мирные» и без оружия, для демонстраций устанавливается определенный маршрут, пикеты возле органов государственной власти разрешены на определенном удалении от них), 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 правом не регламентируются (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 и тенденции развития, более того, становится регулятором общественного развития. Однако его регулирующая роль по отношению к обществу ограничена. Эта ограниченность первоначально нашла свое 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 может. Это естественные права человека и гражданское общество. Последнее понималось французскими, английскими и 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 свободного рынка и демократического правового государства. Некоторые зарубежные политологи (Х. Линц и др.) 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 о гражданстве.

Создание гражданского общества связывают с определенной ступенью 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, гуманнократия и др., а также типы: конфессиональное, общинное, корпоративное, классовое, свободная ассоциация граждан. Действительно, 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.

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 приводит к стагнации и часто — к краху, как это произошло со странами тоталитарного социализма и со многими тоталитарными

государствами в Африке (как социалистической, так и капиталистической ориентации) в 80–90-х годах 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. (хотя после появления государства осуществить подобное практически невозможно), то это приведет к катастрофе. Сочетание саморегулирования общества и государственного регулирования находит 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»). Конституционное регулирование идет по линии установления принципов, а не конкретных императивов. Другие отрасли права (т.е. государственное регулирование) регулируют различные стороны общественной жизни (общества) в деталях (отношения собственности, труд, земля, преступления и наказания и т.д.).

«Гражданское общество» — прогрессивная демократическая концепция, созданная в определенных условиях борьбы против произвола государства, королевского абсолютизма, философская абстракция. Реальное общество не может существовать без государственного управления, хотя в какие-то стороны, элементы, отношения общества государственное управление не может и не должно вмешиваться. 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» неудачен. Новый термин пока не найден, хотя предлагались другие понятия (демократическое, открытое, свободное и т.д.).

Особенности государственного регулирования различных сторон общества. Государство по-разному 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 (левафан), государство-добро, либеральное государство («ночной сторож»), не вмешивающееся в экономику, государство благоденствия (обеспечивающее блага всем) и современное «трудовое» государство (*work-fare state*), работающее для общества, оказывающее населению все возрастающие социальные услуги.

Современное 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. Вместе с тем в современных конституциях отсутствует формулировка о «священной и неприкосновенной частной собственности», которая применялась раньше. Напротив, 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 *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 (электротехнической, 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 (продажа) государственной собственности частным физическим и юридическим лицам), систематически осуществляются государством, государственной властью (на основе закона). Проект закона о национализации обсуждается в парламенте России. 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 энерге-

тические системы в России). В собственности государства во всех странах находятся огромные материальные ресурсы (в некоторых странах — вся земля, 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 развитых капиталистических странах создана *социально ориентированная рыночная экономика*.

Государственное управление распространяется на *социальные* отношения в обществе, государство проводит определенную социальную политику. Прежде всего современное государство оказывает бесплатные и платные 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 затем в конституциях название социального государства. Вместе с тем оно проводит определенную социальную политику, разную в демократических и тоталитарных странах (вспомним лозунг ликвидации эксплуататоров в странах тоталитарного социализма). При определении социальной политики государство 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). 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 определенных категорий государственных служащих (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, иногда запрещает индивидуальные увольнения без согласия профсоюза, произвольное закрытие предприятий. В некоторых государствах, например в Швейцарии, одновременно разрешены и эко-

номические забастовки, и локауты (закрытие предприятий собственников во время забастовки).

Государство регулирует другие формы протеста и давления различных социальных слоев и групп, устанавливая порядок проведения собраний, митингов, пикетов, демонстраций, запрещая их проведение в определенных местах. При нарушениях порядка полиция применяет силу, рассеивая незаконные демонстрации. В тоталитарных странах государство запрещает всякую оппозицию. Ее выступления рассматриваются как антигосударственная деятельность и караются в соответствии с уголовным законом, а то и путем прямых расправ.

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 имеет место и в том случае, если конституция признает свободу политической оппозиции. Правящая партия 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 «болевые 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.

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 го-

сударство 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» (с последующими изм.) 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 демонстрирование 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 человеконенавистнические 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 и Дэн Сяопина, в Конституции Вьетнама 1992 г. — Хо Ши Мина, в Конституции КНДР 1972 г. — об идеях чучхе.

Американский автор (выходец из России) В. Фридман в книге «Социалистические Штаты Америки» характеризует вмешательство государства в различные стороны жизни общества. 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. Энгельса¹. В утверждениях В. Фридмана много преувеличений, однако ясно, что и в США, где, как считается, экономическая роль государства слабее, чем в Европе, государство регламентирует самые различные стороны жизни общества. Регулирующая роль государства (мы не говорим сейчас о ее степени) появилась вместе с возникновением государства, отрицать ее не

¹ См.: Российская газета. 2002. 28 февр.

нужно, ликвидировать ее невозможно. Проблема состоит в другом: регулирующая роль государства не должна стеснять саморазвитие общества. Правда, этот теоретический постулат реализовать в полном объеме практически невозможно, поскольку всякое регулирование это саморазвитие затрагивает. Речь, видимо, может идти лишь о магистральном пути саморазвития, об исключении масштабных социальных экспериментов с обществом, проводимых в прошлом государственной властью (в том числе в России в целях строительства коммунизма).

Глава 4

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ УРОВНИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Территория, население и управление

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). Органы государственного управления (например, отделы и управления министерств, выполняющие общегосударственные задачи) создаются в субъектах федераций, в автономных образованиях (например, назначенный правительством губернатор Аландских островов в Финляндии), в административно-территориальных единицах (те же отделы общегосударственных министерств).

В России государственное управление осуществляется Федерацией, а также, как говорится в законодательстве, субъектами Федерации. Федерация осуществляет государственное управление на всей территории страны, имеет исключительные предметы ведения, в сфере которых управление могут осуществлять только федеральные органы (оборона и безопасность, внешняя политика, регулирование прав и свобод человека и гражданина, ядерная энергетика и др.). Управление по этим вопросам осуществляют только органы Федерации (в том числе управления, отделы, отделения федеральных министерств, действующие соответственно на территории субъекта РФ, административно-территориальной единицы или регионального муниципального образования — района, города). Существуют совместные предметы ведения Федерации и ее субъектов, по которым государственное управление могут осуществлять и Федерация, и ее субъекты (природопользование, защита прав национальных меньшинств, административное право и т.д.), но субъект РФ — только в том случае, если какие-либо отношения не урегулированы Федерацией (федеральное право имеет верховенство). Разумеется, субъект РФ может создавать свои органы и осуществлять такое уп-

равление (по вопросам, не урегулированным Федерацией) только на территории данного субъекта, а не как общегосударственное управление. По всем вопросам, которые выходят за рамки предметов ведения Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов, субъект РФ вправе осуществлять на своей территории самостоятельное государственное управление. Федеральное государственное управление осуществляется также на территориях семи федеральных округов (Центрального, Южного, Уральского и др.), куда Президентом РФ назначены его полномочные представители, многие министерства и ведомства создали в округах свои управления, Генеральный прокурор назначил в каждый округ своих заместителей. Особых судебных учреждений в округах не создано. Автономных образований в РФ нет¹, следовательно, не встает вопрос и о сфере их управленческой деятельности. Что же касается муниципальных образований, то они имеют свою сферу управления (местное самоуправление), которая определяется правовыми актами Федерации и того субъекта РФ, в состав которого входит данное муниципальное образование. Вместе с тем, как уже говорилось, в районах, городах (но не в общинном звене, например, в мелких селах) есть отделы управления федеральных министерств и ведомств, органы субъектов Федерации.

§ 2. Общегосударственное управление

Общегосударственное управление осуществляется на всей территории государства, определенной государственной границей (включая сушу, внутренние воды, территориальное море — 12 морских миль от суши, т.е. приблизительно 22 км, воздушный столб над ними до высоты геостационарной орбиты Земли, т.е. приблизительно до 100—110 км, недра земли на достижимую глубину). Территорией государства считаются также морские, воздушные суда и космические аппараты под флагом государства (на них действуют законы данного государства).

На континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне (такие зоны объявляются государствами) государство обладает суверенными правами в порядке, определенном не только законами данного государства, но и нормами международного права.

¹ Иногда даже в учебниках Еврейскую автономную область и 10 автономных округов ошибочно называют «автономиями». См.: Конституционное право России / Отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. М., 2003. С. 53. На деле это субъекты РФ; статус субъекта федерации в конституционном праве иной, чем статус автономии.

Общегосударственное управление осуществляется высшими и центральными органами государства. Их полномочия распространяются на всю территорию страны, 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 — коллегияльный глава), парламент, правительство (совет, кабинет министров), верховный суд, конституционный суд (совет), в некоторых странах — высший административный суд, высший хозяйственный суд, высший арбитражный суд, Центральная (национальная и др.) избирательная комиссия, Генеральный прокурор и др.

Центральные органы государства, как правило, отраслевые, — министерства и ведомства. В федеративных государствах — это только федеральные министерства и ведомства. В субъектах федерации (в том числе в большинстве республик в составе РФ, а иногда и в других субъектах РФ, например, в Москве) иногда существуют свои местные министерства, но они не относятся к центральным органам управления (хотя в Москве они расположены в столице государства).

Общегосударственный характер управления, осуществляемого высшими и центральными органами государства, находит свое 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 и «нижняя» палата двухпалатного парламента 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 состава парламента). «Верхняя» палата, 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 («верхней» палаты) назначается губернаторами (главами администраций субъектов Федерации), а половина избирается их законодательными органами. Как правило, в современных условиях

«верхняя» палата имеет меньше полномочий по сравнению с «нижней».

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 с участием парламента (Германия, Италия). В тоталитарных странах бывали и пожизненные президенты (в африканских 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 должность премьер-министра занимает сам президент. Остальные высшие и центральные органы 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).

Центральные органы отраслевого управления — министерства и ведомства создают на местах (в субъектах федерации, в административно-территориальных единицах, крупных городах) свои отделы и управления (за рубежом они обобщенно называются делегатурами министерств) для выполнения общегосударственных функций, присущих тому или иному министерству, ведомству (например, отделы министерства внутренних дел, юстиции).

Особый характер общегосударственного управления находит, далее, свое выражение в территориальной и предметной сферах деятельности. Органы общегосударственного управления (если это не их делегатуры на местах) осуществляют управление на всей территории государства (включая особые виды территорий, о которых говорилось выше). В частности, согласно российскому законодательству субъекты РФ не вправе осуществлять без разрешения федеральных органов деятельность на примыкающем к их территории континентальном шельфе — это предмет деятельности Федерации. В тех странах, где наряду с субъектами есть несубъекты федерации (Австралия, США, Индия и др.), федерация обычно управляет ими непосредственно.

Особой формой федерального территориального государственного управления в России, не свойственной другим федерациям, является

создание семи федеральных округов. Они объединяют группы субъектов Федерации. В каждый округ Президент РФ назначил своего полномочного представителя, который контролирует осуществление полномочий Федерации в округе. В округах есть также управления многих министерств, других органов, подчиненных Президенту РФ (например, федеральные инспекции Главного контрольного управления Президента РФ).

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 (федеральным) органам, только они могут издавать нормативные правовые акты по этим вопросам.

Подчиненность и ответственность высших общегосударственных органов имеют особый характер. 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 — в результате вотума недоверия, отставки, решения президента, Генеральный прокурор — решением одной из палат парламента (в России). 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, интерпелляция) или президента (в президентской и полупрезидентской республиках).

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

§ 3. Государственное (государствоподобное) управление субъекта федерации

Федеративные государства (к ним относится примерно $\frac{1}{8}$ часть государств мира, в том числе и Россия) состоят из субъектов федера-

ции. Количество последних неодинаково (например, в США — 50, в Германии — 16, в Объединенных Арабских Эмиратах — семь и т.д.). Субъекты федераций называются по-разному: штаты (Бразилия, Индия, США), земли (Австрия, Германия и др.), провинции (Канада, Пакистан) и др. В России существует шесть разновидностей субъектов Федерации: республики в составе РФ, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа.

Несмотря на «государственные названия» субъектов федерации в некоторых странах (*state, estado* (штат) на английском, испанском и португальском языках означают «государство»), в современных условиях признано, что субъекты федерации — не государства в точном смысле этого слова. Государство есть сама федерация. Поэтому хотя в российском законодательстве по отношению ко всем субъектам РФ (в том числе, скажем, по отношению к городу Санкт-Петербургу или самому малому автономному округу) употребляется термин «государственное управление», вряд ли это точно. Видимо, правильнее было бы говорить о государствовподобном управлении, но это громоздкое слово вряд ли укоренится, оно стилистически неудачно. Поэтому, сделав такую оговорку, говоря об управлении, осуществляемом субъектами федерации, мы используем термин «государственное управление».

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

В конституциях федераций по-разному разграничиваются полномочия (сферы управления) федерации и субъектов. Иногда перечислены только предметы исключительного ведения федерации, а в остальных сферах могут законодательствовать субъекты федерации, иногда перечисляются три сферы (например, в Индии): исключительные полномочия федерации, совместные полномочия федерации и субъектов, исключительные полномочия субъектов. В Конституции РФ названы предметы ведения Федерации (эти отношения регулирует только Федерация) и предметы совместного ведения Фе-

дерации и ее субъектов (в этой сфере действует верховенство федерального права: субъекты РФ могут издавать свои законы и совершать иные управленческие действия, если данные отношения не урегулированы федеральным законом). Все остальное входит в исключительную сферу ведения субъектов. В этой сфере закон субъекта РФ, если он не противоречит Конституции РФ, имеет верховенство.

В федерациях проблема соотношения федерального и «субъектного» государственного управления нередко стоит весьма остро и порождает существенные противоречия. Связано это прежде всего с двойственностью государственной власти (государственная власть федерации, распространяющаяся на территории ее субъектов, и 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 путем использования принципов единства государственной власти в федерации, верховенства государственной власти федерации и верховенства федерального права. Двойственность государственной власти в федерации не исключает ее одинаковой, единой природы. В основе этого лежит единство социальной природы государства. Двух 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). Суверенна только федеральная государственная власть. Конституционный Суд РФ в своих решениях (в том числе в начале века) неоднократно подтверждал это положение и указывал, что статьи конституций некоторых субъектов Федерации об их государственном суверенитете противоречат Конституции РФ.

В субъектах Федерации осуществляется двойное государственное управление. С одной стороны, на территории субъекта федеральные органы ведают общегосударственными вопросами (и в эту сферу органы субъектов Федерации не вправе вмешиваться). Федеральные органы осуществляют такое управление на территории субъекта либо на основе общего регулирования (издание законов, указов Президента, постановлений Правительства, действующих на всей территории Федерации и, следовательно, в каждом ее субъекте), либо путем управления созданных на местах делегатур федеральных органов и деятельности федеральной государственной

службы (федеральных служащих). С другой стороны, субъект Федерации осуществляет свое 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).

Государственное управление субъекта ограничено своей территорией и кругом полномочий. К собственным полномочиям субъекта 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 в целом.

Кроме того, поскольку в административно-территориальных единицах (муниципальных образованиях) субъектов РФ действует муниципальное управление, то управленческие полномочия субъекта ограничиваются и с этой стороны. Правда, муниципальное управление — хотя и публичное, но не государственное управление. К тому же законы о местном самоуправлении, определяющие в том числе и его полномочия, принимает субъект Федерации (Федерация устанавливает только общие принципы). Тем не менее муниципальное управление имеет свою сферу, которая определена законом и исключается из государственного управления субъекта Федерации.

Государственное управление, реализуемое субъектом, предполагает создание необходимых органов. Но их система отличается от системы органов унитарного или федерального государства. В субъекте федерации есть свой законодательный орган (чаще всего однопалатный, но, например, в России некоторые субъекты РФ имеют двухпалатные законодательные органы). Функции исполнительной власти осуществляет глава администрации субъекта (губернатор и др.) или правительство. Иногда одновременно существуют и 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.

Глава администрации субъекта федерации зачастую избирается гражданами (США, Россия), а в Индии, Пакистане назначается президентом. В субъектах некоторых федераций граждане избирают непосредственно также отдельных должностных лиц (например, казначей 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. В России судами субъектов Федерации выступают конституционные (в республиках в составе РФ) и уставные суды (в других субъектах РФ), а также мировые судьи. В США, однако, 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», муниципального), законодательство о внутреннем разграничении вопросов в предметах совместного ведения Федерации и ее субъектов; заключались также внутригосударственные договоры о распределении тех или иных вопросов в совместных предметах ведения между Федерацией и ее субъектами. Есть и договоры трех субъектов: Федерации, более крупного субъекта Федерации и небольшого автономного округа, который, тоже являясь по Конституции РФ «равноправным» субъектом РФ, входит в другой, более крупный субъект (например, в Тюменскую область, Красноярский край). В некоторых договорах отдельные совместные предметы ведения целиком передавались Федерации или субъекту, что нарушает Конституцию РФ. В настоящее время между РФ и многими субъектами подписаны соглашения о прекращении действия таких договоров¹, 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 при определенных условиях, предусмотренных законом, может вмешиваться в управление субъекта, используя право федерального принуждения (воздействия). За рубежом оно применяется, в частности, при массовой коррупции в органах субъекта федерации, массовых беспорядках, при нарушениях федеральной конститу-

¹ В единичных случаях готовятся проекты новых договоров такого рода (с Чеченской Республикой).

ции и федеральных законов, что породило негативные последствия. Это право предусмотрено и в России. Применяя федеральное принуждение (после установления судом фактов нарушений и после предупреждений Президента РФ о необходимости исправить нарушения с установлением сроков для этого), федеральный парламент вправе своим законом распустить законодательный орган субъекта РФ, а Президент РФ — отрешить от должности главу администрации субъекта РФ.

§ 4. Государственное управление и территориальная автономия

Слово «автономия» (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. Есть и иные формы автономии (например, у саамов в Финляндии, Швеции, Норвегии, занимающихся оленеводством и кочующих по территориям этих стран).

Особое положение в государстве занимает *территориальная автономия*. Такая форма существует в унитарных государствах и лишь иногда встречается в составе отдельных субъектов федерации (например, в индийском штате Ассам). Она создается обычно в связи с этническими, бытовыми, культурными и иными особенностями населения, компактно проживающего в определенном регионе, с географическими особенностями (например, Шотландия в Великобритании, Корсика во Франции, Гренландия в Дании, Нахичевань в Азербайджане и т.д.). Различают политическую и административную территориальную автономию. Первая называется часто также государственной или законодательной автономией, хотя в единичных случаях ей не предоставлено право издания местных законов (в автономной Республике Крым есть свой совет — Верховная рада Крыма, но законы издает только Верховная рада Украины). Названные выше автономии являются *политическими*. Они почти всегда имеют 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 между-

народных переговорах Португалии, если они касаются островов. В политической автономии есть губернатор (используются и иные названия, например, в Крыму — представитель Президента Украины), назначаемый центром, обычно главой государства (на практике кандидатуру обычно определяет правительство). У него имеется небольшой аппарат чиновников, но широких полномочий назначаемый губернатор не имеет, управление осуществляют органы, создаваемые местной легислатурой. Как правило, это постоянные комитеты, отраслевые комиссии и др. (в Крыму — Совет министров). Губернатор осуществляет контроль за законностью деятельности легислатуры и местных исполнительных органов автономии. Он не должен вмешиваться, например, в вопросы целесообразности решения тех или иных местных проблем (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, округа гагаузов 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 социалистической доктриной, отрицающей разделение властей и местное самоуправление, они входят в единую систему государственной власти.

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

Территория государства (в федерациях — территории субъектов федерации) делится на сельские административные единицы (общины), города, внутригородские районы, сельские районы (округа или иные единицы с другими названиями), единицы областного звена (губернии, провинции и т.д.). В одних странах существует лишь два звена такого деления (община — область в Болгарии), в других — три

(гмина (община) — повет (район) — воеводство (область) в Польше), в иных — четыре (коммуна (община) — арондисман (район) — департамент (округ) — режзон (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 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 совпадают с названиями административно-территориальных единиц, но они имеют собственное выборное самоуправление (совет, мэр и др.). 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 управления (делегатуры) министерств (отдел министерства внутренних дел, юстиции, сельского хозяйства и др.). В тех муниципальных образованиях, где нет таких делегатур (мелкие города, села), избранные мэры, старосты 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.

Административно-территориальное деление (если это не муниципальные образования) 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.

Различие в управлении 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 1985 г. относится прежде всего к общинному звену, но есть и проект Европейской хартии регионального самоуправления, подготовленный в 1997 г.).

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).

Региональное самоуправление организовано по-разному. В некоторых странах (Великобритания, Швеция и др.) оно подобно общинному, так как во всех звеньях административно-территориального деления действуют выборные советы и коллегиальные постоянные комиссии советов (в Швеции — исполнительные комитеты), которые являются исполнительными органами местного самоуправления. Но в отличие от общинного звена в регионах имеются делегатуры министерств, которые занимаются общегосударственными вопросами в рамках отраслевой компетенции. В ряде стран наряду с органами местного самоуправления (муниципальными советами) и отраслевыми делегатурами министерств в регионах есть и назначенные правительством представители государства — чиновники общей компетенции (префект, губернатор и др.). Последние занимаются общегосударственными вопросами и контролируют законность актов и действий совета, а совет и мэр занимаются 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 2003 г. принят новый Федеральный закон «О принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вступающий в силу в 2006 г. (к этому времени должны быть обеспечены материальные и финансовые условия). Он предусматривает, что местное самоуправление осуществляется на всей территории России: в городских и сельских поселениях, в муниципальных районах, в городских округах, не входящих в состав муниципальных районов, во внутригородских территориях городов федерального значения. Подробнее о местном самоуправлении в России говорится ниже в § 8 гл. 14.

Глава 5

ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

§ 1. Функции государства

Среди разнообразных прямых и обратных связей государства с человеком, коллективом, обществом особое значение для государственного управления имеет та их сторона, которая характеризует деятельность государства. Свое наиболее обобщенное выражение это находит в функциях государства, т.е. основных направлениях его деятельности по решению главных задач. Они по-разному проявляются в экономике, в сфере социальных, политических отношений, в духовной сфере жизни общества.

Как говорилось выше, государство возникло, в частности, в связи с объективной потребностью общества в этом политическом институте. Оно и сейчас продолжает служить прежним целям: выполнению «общих дел» и упорядоченности отношений в социально асимметричном обществе. По мере развития общества конкретные задачи меняются, что приводит к изменению функций государства и возникновению новых. Поэтому функции государства отражают, с одной стороны, его природу как необходимого для любого общества политического института, с другой — асимметрию общества и, следовательно, определенную социальную природу государственной воли и государственной власти.

Функции государства зависят и от этапа развития общества. По сравнению с рабовладельческим или феодальным обществом функции современного демократического государства, а следовательно, и способы государственного управления совершенно иные. 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, которые имеют более конкретный характер, зависят от назначения этих органов. Суд выполняет иные функции, чем, скажем, правитель-

ство, а министерство иностранных дел осуществляет иные функции, нежели министерство внутренних дел.

Классификация функций государства. В научной литературе предложено много классификаций функций государства. Во-первых, различают *основные* и *неосновные* функции. Первые связаны с главными задачами государства (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, есть функции *внутренние*, которые государство осуществляет внутри страны (например, деятельность по поддержанию правопорядка), и *внешние* (участие в поддержании миропорядка).

В-третьих, различают функции *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, существуют 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, отсутствует в государствах другого типа (например, в феодальном).

Разделение функций по названным четырем группам в известной мере условно. Одна и та же функция 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.

Экономическая функция состоит в установлении государством условий и порядка экономической деятельности, в регулировании экономики. Она осуществляется по-разному в тоталитарных государствах, где экономика огосударствлена, и в государствах с рыноч-

ной 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 выражается 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 государства 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 в обществе. Во-вторых, это оказание социальных услуг населению: создание сети образовательных учреждений, медицинского обслуживания, систем транспорта и связи, путей сообщения и т.д.

Политическая функция связана прежде всего с регулированием политических отношений в обществе, установлением определенных правил «политической игры» (недопущение насильственных действий, запрет создания тайных и вооруженных негосударственных организаций, экстремистских организаций, установление правил проведения политических демонстраций, порядка проведения выборов государственных органов и референдума, реализация политических прав граждан). Эта функция в конечном счете преследует закрепленные в конституциях некоторых стран цели состоятельности для участия в государственной власти, давления на нее.

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.).

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 аспектах).

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 с учетом целевого назначения, а также главного содержания деятельности (доминанты) можно выделить следующие внешние функции: оборона, интеграция в мировое сообщество, поддержание миропорядка, международное сотрудничество в решении глобальных проблем современности.

Функция *обороны* страны может осуществляться индивидуально (каждое государство 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 (на-

пример, 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, участниками 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.

Функция *международного сотрудничества в решении глобальных проблем* человечества связана с охраной мировой экосистемы, освоением космоса, защитой прав человека (для этого созданы международные органы, например Комитет ООН по правам человека).

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, экология). 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). Властные методы неодинаковы по отношению к подчиненным и неподчиненным объектам управления (предприятиям и др.).

В Российской Федерации управление экономикой и основа этого — управление собственностью разделены в предметном и функ-

циональном плане. В предметном плане федеральной собственностью (предприятиями, учреждениями, участками земли, принадлежащими Федерации) управляют федеральные органы (например, федеральные министерства, в чьем прямом подчинении находятся предприятия, другое федеральное имущество), 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 функционального характера (например, министерство финансов), функциональных департаментов в субъектах федерации, специализированных отделов администрации в муниципальных образованиях. Такие отделы также имеют предметный и функциональный характер (например, отделы, ведающие муниципальными предприятиями или муниципальным планированием).

Высшими федеральными органами государственного управления в сфере экономики в Российской Федерации являются парламент, Президент РФ, Правительство РФ, центральными органами отраслевого управления — министерства (например, министерства промышленности, науки и технологий, сельского хозяйства, финансов) и ведомства (Государственный комитет по рыболовству, Федеральная служба по финансовому оздоровлению и банкротству, Российское агентство по патентам и товарным знакам, Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности и др.).

Парламент осуществляет управление прежде всего путем целеполагания. 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 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 имущества). Законы, за редчайшими исключениями, имеют общенормативный характер, но 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)¹. Аналогичные законы в последующем принимались в отношении Тасеевского месторождения золота, Штокмановского газоконденсатного месторождения и др.

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 (особенно если он обладает реальными полномочиями, а это монарх в абсолютных и дуалистических монархиях, президент в президентской и полупрезидентской республиках) тоже участвует в управлении экономикой. В России Президент создает министерства и ведомства, в том числе занимающиеся вопросами экономики, осуществляет дополнительное регулирование экономических отношений. Глава государства своим указом утверждает положения о министерствах и ведомствах, руководители которых входят в состав Правительства РФ, 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 Федерации). 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.

Правительство РФ вносит на заседание парламента основные законопроектные экономические характера (проект государственного бюджета может предлагать только Правительство). Законопроектные, касающиеся доходов или законности расходов государственного бюджета, внесенные парламентариями, обязательно до их обсуждения в парламенте должны иметь заключение Правительства. Оно утверждает положения о большинстве ведомств, в том числе экономических (тех, руководители которых не входят в состав Правительства).

Органы федерального центрального отраслевого управления — министерства и ведомства. Они занимаются оперативным управлени-

¹ Российская газета. 2000. 6 янв.

ем подчиненными им предприятиями и учреждениями, регулируют деятельность в соответствующей сфере, иногда независимо от подчиненности (например, устанавливают правила производства некоторых товаров, нормы труда).

Органы субъектов Федерации (законодательные органы, главы администраций, правительства), министерства, департаменты, другие отраслевые органы выполняют приблизительно те же задачи по управлению экономикой (оно также считается государственным управлением), что и соответствующие федеральные органы, но в рамках субъекта. Они действуют в соответствии с законами Федерации (если законы приняты по вопросам совместного ведения Федерации и ее субъектов) 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 данной административно-территориальной единицы, но только в отношении подчиненных им объектов или только в функциональном плане. В государственном управлении экономикой могут участвовать органы муниципальных образований, если им предоставлены определенные государственные полномочия (с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств).

Специализированное предметное и функциональное управление федеральными объектами экономики в основном осуществляется министерствами промышленности, науки и технологий, экономического развития и торговли, имущественных отношений, атомной энергии. В то же время существуют и другие организационные формы. Мукомольная, комбикормовая, хлебопекарная промышленность, внутреннее рыбное хозяйство, элеваторы находятся в ведении Министерства сельского хозяйства РФ, предприятия промышленности строительных материалов — Государственного комитета РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу.

Общие черты управления экономикой относятся ко всей этой сфере, но ее отдельные отрасли имеют свои особенности. Они определяются положениями о соответствующих министерствах (ведомствах). В России эти акты, как правило, утверждаются указами Президента РФ. Управление *промышленностью* осуществляет прежде всего Министерство промышленности, науки и технологий РФ. Оно 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), Минпромнауки России 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 выполняет функции, выходящие за рамки экономики, в частности, представляет интересы России в ряде международных организаций, а также выполняет некоторые функции в области внешней торговли (проводит единую политику во внешнеторговой деятельности), выдает лицензии на осуществление операций по экспорту и импорту, содействует экономической интеграции государств — членов СНГ и др.

Министерство РФ по атомной энергии проводит государственную политику в данной сфере, осуществляет государственное управление по использованию ядерной энергии, занимается вопросами утилизации ядерных резервов и боеприпасов, ядерных отходов. В число его задач входит обеспечение безопасности предприятий ядерного комплекса, оно формирует и размещает заказы на покупку продукции Министерства для федеральных государственных нужд, контролирует меры по гражданской обороне предприятий ядерного комплекса. В его подчинении находятся специальные воинские формирования.

Министерство энергетики РФ осуществляет руководство топливно-энергетическим комплексом. Оно координирует деятельность предприятий электроэнергетики, нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, газовой, угольной, торфяной промышленности, снабжение газом, обеспечивает деятельность магистральных продуктопроводов энергетического сырья, 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. Минэнерго взаимодействует с Федеральной энергетической комиссией, регулирующей деятельность естественных монополий (Газпром, Росуголь, РАО ЕЭС и др.) в топливно-энергетическом комплексе. Электроэнергетика относилась к числу естественных монополий, она и поныне сохраняет эти черты, но в 2003 г. начата реформа электроэнергетического комплекса. В частности, генерирующие установки отделены от сетевых передающих электричество линий, создаются акционерные общества.

Важную роль в управлении экономикой в России играет Министерство РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства.

В сфере промышленности действуют государственные контрольные и надзорные органы. К их числу относится Федеральный горный и промышленный надзор России (Госгортехнадзор), который осуществляет надзор за безопасным ведением работ, безопасной эксплуатацией оборудования. Он имеет право беспрепятственной проверки поднадзорных предприятий, дает предписания об устранении выявленных нарушений, вправе приостановить работы, ведущиеся с нарушением техники безопасности, может вносить предложения об освобождении от занимаемой должности лиц, систематически нарушающих правила безопасности работ, привлекать таких лиц к административной ответственности (налагать штраф согласно Кодексу об административных правонарушениях). Надзор за ядерной и радиационной безопасностью осуществляет Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности, непосредственно подчиненный Президенту РФ. Он имеет свои территориальные органы: управления округов и инспекции. Надзор за эффективным использованием энергетических ресурсов осуществляет Государственный энергетический надзор РФ, входящий в систему Министерства энергетики РФ. Его возглавляет главный государственный инспектор. Органы Главного управления энергетического надзора вправе давать указания о ликвидации нарушений, об отстранении от работы нарушителей, требовать от руководителей предприятий, организаций, учреждений немедленного отключения энергетических и тепловых установок при обнаружении нарушений (но не вправе сами отключать их)¹.

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, акционерный, фермерский и мелко-товарный секторы. Прежние колхозы и совхозы (госхозы) сохрани-

¹ Отключает подачу электричества 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 проведена реформа РАО ЕЭС, в частности, разделены генерирующие электричество мощности и передающие установки.

лись в ряде местностей, но они теперь имеют другую организацию и не определяют формы хозяйствования на земле.

Основную роль в механизме государственного управления агропромышленным комплексом в России играет Министерство сельского хозяйства. Оно должно проводить государственную политику в агропромышленном комплексе, в продовольственном обеспечении страны и координировать в этой сфере деятельность других органов власти. Министерство управляет государственными объектами, включая мукомольно-крупяную, комбикормовую, хлебопекарную промышленность, элеваторы. Оно разрабатывает государственную 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 сельскохозяйственным производителям. В его подчинении находятся 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 Федерации действуют управления, комитеты, министерства сельского хозяйства.

Регулирование и лицензирование промышленного рыболовства, контроль за ним, общее руководство деятельностью государственных администраций морских и речных рыбных портов, контроль за ними осуществляет Государственный комитет РФ по рыболовству. Государственным регулированием использования земель, их охраной, ведением земельного кадастра занимается Федеральная служба земельного кадастра России, а также Государственный комитет РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу. Специальными органами контроля и надзора в агропромышленном комплексе являются Государственная хлебная инспекция при Правительстве РФ, органы государственного ветеринарного надзора.

В сфере экономики важное значение имеет *строительная* индустрия. В настоящее время в России нет единого органа исполнительной власти, в руках которого было бы сосредоточено управление строительством. Его ведут органы отраслевого и межотраслевого управления, а жилищно-коммунальное строительство находится преимущественно в ведении субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Го-

сударственный комитет РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу выполняет координационные задачи в сфере строительства, 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. Он вправе приостанавливать строительство, приемку построенных объектов, выпуск строительных материалов при выявлении нарушений действующих норм и стандартов. В ведении Комитета находятся унитарные государственные и казенные федеральные предприятия по строительству и производству строительных материалов. Он 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 теплоснабжения, снабжения энергией, водой, благоустройства, дорожного строительства, он координирует деятельность органов, занимающихся муниципальным жилищным хозяйством.

Государственный контроль и надзор в этой сфере осуществляет Государственная жилищная инспекция РФ. В составе Комитета действует также Инспекция государственного архитектурного надзора. Она осуществляет контроль при выдаче лицензий на архитектурную деятельность.

Транспорт, дороги, связь обеспечивают *коммуникативную деятельность* в обществе. В ведении Российской Федерации находятся важнейшие объекты транспорта, пути сообщения и связь. Органы Федерации играют главную роль в управлении коммуникационными системами, ее субъекты 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, а иногда рассматривать их и налагать штрафы.

Железнодорожный транспорт относится к числу естественных монополий РФ и, хотя он управляется Министерством путей сообщения

РФ, на него распространяется особое регулирование (действует Федеральная служба РФ по регулированию естественных монополий на транспорте). Управление железнодорожным транспортом имеет централизованный характер, оно относится к исключительной компетенции Федерации. Органом, который обеспечивает проведение государственной политики в сфере железнодорожного транспорта, регулирует хозяйственную деятельность железных дорог и примыкающих к ним предприятий, является Министерство путей сообщения РФ. Оно обеспечивает бесперебойное и безопасное функционирование железнодорожного транспорта, разрабатывает стандарты и нормы в этой сфере, осуществляет общее руководство железнодорожным транспортом, организует оперативное управление, утверждает графики движения поездов. МПС 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). Охрана железнодорожного транспорта осуществляется Федеральной службой железнодорожных войск. В результате реформы управления железнодорожным транспортом 2002–2003 гг. управление железными дорогами (путями) и предприятиями разделено, в него введены начала гражданско-правовых отношений (вместо административных), создано акционерное общество «Российские железные дороги», принят новый устав железнодорожного транспорта, на железнодорожном транспорте возможны и уже действуют частные предприятия, допускается создание железнодорожных путей, находящихся в различных формах собственности.

Управление авиационным транспортом возложено на специальные органы Федерации (Авиационно-космическое агентство и др.), которые обладают исполнительными, контрольными, разрешительными, регулирующими функциями по отношению к гражданской авиации (военная авиация вне их ведения). Они организуют 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) и 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.

Государственное управление морским, речным, автомобильным транспортом входит в ведение Министерства транспорта РФ. Оно формирует и реализует государственную транспортную политику в указанных отраслях, осуществляет государственное управление, регулирование и контроль, 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 Российская транспортная инспекция, входящая в систему Минтранса России и имеющая свои отделы и филиалы в субъектах РФ). При Минтрансе 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, 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 РФ по связи и информатизации. 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 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. В субъектах РФ создаются территориальные организации Минсвязи России, на местах — почтамты, почтовые отделения (в них сосредоточена также телефонная и иная связь), есть специализированные организации по перевозке почты. Доставка документов особой важности и секретности осуществляется Государственной фельдъегерской службой при Правительстве РФ.

Государственный контроль и надзор в области связи возложен на Департамент российской транспортной инспекции. Он действует в составе Министерства транспорта РФ, но занимается и вопросами связи, в субъектах действуют его отделения. Должностные лица инспекции вправе составлять протоколы об административных правонарушениях (они являются основанием) для административной ответственности (в соответствии с КоАП РФ). Надзорные функции осуществляются также федеральными службами по регулированию естественных монополий на транспорте и связи.

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. Оно 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. Руководящие должностные лица его органов и некоторые другие должностные лица вправе составлять протоколы об административных правонарушениях и передавать дело в суд или иные органы, обладающие правом налагать административные взыскания. Министерство имеет свои территориальные органы. Вместе с тем оно не является единственным органом, осуществляющим государственное управление природопользованием. Действует Федеральная служба земельного кадастра, отдельно выделены вопросы лесного хозяйства. Геодезический надзор возложен на Федеральную службу геодезии и картографии, есть специальная служба лесной охраны.

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. Создан и специальный орган, занимающийся мониторингом загрязнения атмосферы, вод, почвы, — Федеральная служба РФ по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

Экономическая сфера жизни общества неразрывно связана с *финансами и кредитом*. Единую финансовую политику во всех странах определяет парламент, проводит ее правительство, а регулированием конкретных отношений занимаются различные государственные органы — министерство финансов, государственный банк (он имеет и другие названия), налоговые службы, казначейства, счетные палаты (суды счетов) при парламенте, таможенные и многие другие органы. Хотя в этой системе действуют субъекты различных форм собственности (например, частные банки), управление финансами всегда централизовано.

В России к исключительному ведению Федерации относятся 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, а основной объем управленческих функций в этой сфере выполняет Министерство финансов. В субъектах Федерации существуют министерства финансов (в республиках) или финансовые управления Министерства финансов РФ (в других субъектах РФ).

Министерство финансов является по существу межотраслевым, координирующим органом государственного управления, через него проходят финансовые потоки. Правовая основа его деятельности — Бюджетный кодекс 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 (Банка России) организует изготовление денежных знаков, орденов и медалей, а также выполняет некоторые другие функции, связанные с денежным обращением. Нормативные правовые акты Министерства финансов, зарегистрированные в Министерстве юстиции, обязательны к исполнению на всей территории Российской Федерации.

В составе Министерства финансов действует Федеральное казначейство. Его территориальные органы в субъектах Федерации, 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 в России — Банк России — 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. Банк выдает и отзывает 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. Банк России возглавляет его председатель, назначаемый по представлению Президента РФ Государственной Думой. Председатель 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 Министерство РФ по налогам и сборам. Министерство и его территориальные органы ведут учет налогоплательщиков (предприниматели обязаны подавать ежегодные декларации о своих доходах, на основе которых исчисляются налоги). Органы Министерства по налогам и сборам вправе проверять денежные документы в организациях, учреждениях, предприятиях независимо от их формы собственности, давать обязательные указания об устранении выявленных нарушений. До 2003 г. существовала Федеральная служба налоговой полиции. В 2003 г. она была упразднена, ее функции переданы МВД.

Финансовый контроль осуществляется также Счетной палатой, образуемой Федеральным Собранием РФ (контроль за своевременным исполнением федерального бюджета). Применяется, кроме того, 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 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 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 парламенты (в том числе в России) принимают соответствующие 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 и т.д. Все эти нормы распространяются на все предприятия независимо от формы собственности. Законы, принятые парламентами, устанавливают справедливые пропорции уплаты налогов: с больших доходов уплачивают большие налоги, а низкие доходы освобождаются от налогообложения (в России с 2001 г. установлена единая ставка подоходного налога — 13%). Во многих странах действует пропорциональная система налогообложения: процентная ставка налога повышается с ростом прибылей и доходов. Действуют законы о пенсиях, медицинском обслуживании, образовании и т.д., устанавливаются льготы для малообеспеченных и многодетных семей, инвалидов, ветеранов войны и труда и т.д. Парламент поощряет благотворительность, уменьшая налогооблагаемую базу на соответствующий размер, и т.д.

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 соци-

ального регулирования является то, что в ней преобладают *учреждения* (в экономической сфере — предприятия).

Решающее значение в жизни общества имеет *труд*. Положения о роли труда в обществе теперь 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. В России Министерство труда и социального развития проводит государственную политику в области труда, занятости и 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 (Минтруд России возглавляет службу урегулирования 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, проводит мероприятия по охране труда и технике безопасности. Минтруд России 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 и других пособий (пенсии назначает Пенсионный фонд), совместно с органами самоуправления содействуют гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям — в подборе необходимых работников. С 2003 г. Минтруд России (совместно с Министерством обороны РФ) занимается организацией альтернативной гражданской службы (взамен военной службы для некоторых категорий лиц).

Труд человека непосредственно связан с состоянием его здоровья, физического и психического. Федеральным органом, осуществляющим управление в области *охраны здоровья* и координирующим в этой сфере деятельность других органов исполнительной власти, является Министерство здравоохранения РФ. Оно действует в тесном контакте с соответствующими органами субъектов Федерации, с Федеральным фондом обязательного медицинского страхования, Российской академией медицинских наук, Международным обществом

Красного Креста и Красного Полумесяца, с профессиональными 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 Минздрава России есть специальная служба, которая занимается санитарно-эпидемиологическими вопросами, ее 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, организует 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 участвует Государственный комитет РФ по физической культуре, спорту и туризму. 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 обороны, внутренних дел, путей сообщения, 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, среднее и начальное профессиональное образование (техникумы, профтехшколы) в государственных и муниципальных образовательных учреждениях. Прием в них осуществляется без конкурса для всех желающих. Наряду с этим получили развитие негосударственные и немunicipальные образовательные учреждения — частные школы, колледжи, вузы, образовательные учреждения при религиозных и общественных объединениях. В государственных высших учебных заведениях бесплатное

высшее образование (с выплатой небольшой стипендии студентам) можно получить на основе конкурса (при замещении установленного числа мест), в частных — за плату. 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 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 Федерации. Существуют и муниципальные (местные) органы управления образованием (например, районные отделы народного образования, входящие в администрацию района), но они занимаются прежде всего вопросами начального и отчасти среднего образования.

Государственные органы образования разрабатывают целевые программы, государственные (федеральные) образовательные стандарты¹, создают структуру образования, осуществляют государственную аккредитацию образовательных учреждений (после этого они вправе выдавать документы, дипломы об образовании единого государственного образца), устанавливают эквивалентность документов об образовании, в частности иностранных (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 РФ. Оно руководит подчиненными ему образовательными учреждениями (среднего и высшего профессионального образования) и выполняет

¹ Помимо федерального компонента, который обязателен для всех субъектов РФ, в стандарт могут быть включены региональный и вузовский (для данного вуза) компоненты.

функциональные обязанности по отношению к неподчиненным образовательным учреждениям (например, негосударственным вузам). Министерство обеспечивает сохранение единого образовательного пространства РФ, 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 Минобрнауки России). Оно 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 около 600 государственных вузов и несколько сотен негосударственных, 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 объема знаний, определенного в федеральном образовательном стандарте. Гражданин России имеет право на получение на конкурсной основе высшего и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных 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 надо иметь опыт подготовки кадров не менее

трех лет. Студенту, прошедшему итоговую аттестацию, присваивается степень бакалавра (после не менее четырех лет образования), дипломированного специалиста (пяти лет) и магистра (шести лет). Управление вузом осуществляется на основе типового положения устава данного вуза. Оно строится на основе сочетания принципов единоначалия и коллегиальности. Общее руководство государственным или муниципальным вузом осуществляет выборный ученый совет — совещательный орган при ректоре, практически ректор не принимает основные решения без ученого совета. Оперативное руководство вузом принадлежит ректору, избираемому тайным голосованием на общем собрании (конференции) сотрудников сроком до пяти лет; его кандидатура утверждается вышестоящим органом управления, в ведении которого находится вуз. 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 организации.

Организация государственного управления наукой связана с ее делением на фундаментальную и прикладную (отраслевую). Отдельно выделяется вузовская наука, которая может быть и фундаментальной, и прикладной. 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.

Формирование и обеспечение реализации единой научно-технической политики возложено на Министерство промышленности, науки и технологий РФ. 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. Министерство осуществляет аккредитацию научных организаций и ведет сводный реестр таких организаций.

Важное значение имеет государственная охрана научных достижений. Российское агентство по патентам и товарным знакам выполняет исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и организационные функции в области охраны промышленной собственности, изобретений, товарных знаков и др. Охраняются также авторские права литературного произведения.

К числу научных организаций относятся Российская академия наук, а также российские отраслевые академии наук (сельскохозяйственных наук, медицинских наук, образования, архитектуры и строительства, художеств). Все они являются самоуправляющимися организациями, действующими 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 60 государственных научных центров, с каждым из которых Правительство РФ заключило договор о проведении фундаментальных и прикладных работ, жизненно необходимых стране. Финансирование имеет целевой характер. Существуют также научно-производственные центры, научно-конструкторские бюро в сфере оборонной, ракетной, ядерной промышленности.

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

В условиях многонациональной России огромное значение имеют *федеральные и национальные отношения*. Они являются предметом постоянного внимания всех органов государства. Мини-

стерство по делам федерации, национальной и миграционной политики в 2001 г. упразднено. Его функции переданы другим министерствам и ведомствам (МВД, МИД и др.). Впоследствии была учреждена должность министра, который занимается разработкой и координацией национальной политики, однако соответствующего министерства не создано.

Понятие *культуры* многогранно, культура включает многие стороны духовной жизни общества. Вопросы управления культурой рассматриваются в § 5 настоящей главы.

§ 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. Большинство административно-политических министерств и ведомств подчинено непосредственно Президенту РФ, а Правительство РФ выполняет в отношении них лишь координирующую роль.

Некоторые полномочия в сфере административно-политической деятельности относятся к совместному ведению РФ и субъектов РФ (защита прав и свобод человека и гражданина, 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 Пограничные войска, внутренние войска Министерства внутренних дел РФ, Железнодорожные войска, войска Министерства РФ 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. С их деятельностью тесно связана работа Российского агентства по обычным вооружениям и Российского агентства по боеприпасам.

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, соблюдение воинской дисциплины. Министр обороны входит в Правительство РФ, но непосредст-

венно 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 обороны функционируют различные управления и отделы, в том числе органы управления видами Вооруженных Сил. Их возглавляют *главнокомандующие видами войск* (военно-воздушными, военно-морскими и др.). Главнокомандующим подчинены главные штабы видов 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 и войсками 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 (батальон, рота, взвод, отделение) — их командиры. В крупных образованиях есть штабы и другие службы.

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

Расположение воинских частей в населенном пункте или вне его — *воинский гарнизон*. Приказом командующего военным округом или флота назначаются начальник гарнизона (старший морской начальник) и военный комендант гарнизона. Они отвечают за поддержание порядка, дисциплины (в том числе на улицах, 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*. В настоящее время призванные граждане служат 24 месяца, а имеющие высшее образование — 12 месяцев. В запасе в зависимости от звания состоят до достижения возраста 50—65 лет. 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). Число контрактников в армии возрастает.

Военная служба может быть заменена так называемой гражданской альтернативной службой, если несение военной службы противоречит убеждениям гражданина или вероисповеданию, а также в других установленных законом случаях (закон об альтернативной службе принят в 2002 г.).

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, другие лица. Совет Безопасности определяет жизненно важные интересы, выявляет внутренние и внешние угрозы, разрабатывает основные направления обеспечения безопасности, готовит рекомендации и проекты оперативных решений Президента по предотвращению чрезвычайных ситуаций и принятию необходи-

мых 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 и др.

Федеральная служба безопасности РФ (ФСБ) 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 государственную безопасность, использовать в служебных целях транспорт и средства связи любых лиц и т.д.

Директор ФСБ, 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, в налоговой полиции, таможенных органах ФСБ создает свои отделы.

ФСБ обеспечивает интересы и безопасность государства на Государственной границе РФ и в пограничном пространстве. Существуют пограничные округа, пограничные группы, оперативные группы. На Государственной границе РФ и в пограничной полосе установлен особый режим, предусматривающий порядок содержания границы, перемещение лиц и товаров через нее, разрешение пограничных конфлик-

тов, 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 войсковые подразделения ФСБ; таможенный контроль, связанный с перемещением товаров, ценностей, отдельных предметов, производят 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 (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 г. Основные задачи внешней разведки определяет Президент РФ, он назначает и освобождает от должности руководителя службы (он не входит в состав Правительства), других ее руководителей. Кадровый состав внешней разведки зашифрован.

Федеральная служба охраны РФ функционирует под руководством Президента и Правительства РФ. Она обеспечивает безопасность лиц, подлежащих государственной охране в соответствии с Федеральным законом «О государственной охране» 1996. К их числу относятся Президент, Председатель Правительства РФ, председатели палат парламента, высших судов, Генеральный прокурор. При необходимости государственная охрана распоряжениями Президента 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*. Оно руководит милицией¹, Государственной инспекцией по безопасности дорожного движения, Государственной 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 федерального Министерства внутренних дел есть 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 от 18 июля 1996 г. 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 разработке 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 загранич-

¹ Предполагается создать федеральную полицию, а милиция будет передана в ведение муниципалитетов.

ных), 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 строятся 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 определены Законом РФ от 18 апреля 1991 г. «О милиции» с последующими изменениями. На службу в милицию граждане поступают в добровольном порядке.

Как и во многих других государствах, в России существуют *внутренние войска*, входящие в систему Министерства внутренних дел РФ. 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»¹ (в ред. от 30 июня 2003 г.) и имеют целью обеспечение безопасности личности, общества и государства от противоправных посягательств. Внутренние войска участвуют в охране общественного порядка, охраняют важные государственные объекты и специальные грузы, конвоируют лиц, находящихся под стражей, обеспечивают режим чрезвычайного положения.

Внутренние войска специализированы. 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. Специ-

¹ СЗ РФ. 1997. № 6. Ст. 711.

альные 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 и боевую и специальную технику.

В систему правоохранительных органов входит *Министерство юстиции РФ*. Оно также подчинено Президенту РФ и не занимается организационным и материальным обеспечением судов — теперь эти вопросы находятся в ведении Судебного департамента при Верховном Суде РФ. Министерство 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 Правительством, 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 Минюст России свои акты в течение 10 дней после их принятия. Министр юстиции вправе обращаться с представлением к Президенту и Правительству РФ о привлечении к ответственности должностных лиц за неисполнение Конституции, законов, указов Президента, актов Правительства. Без регистрации и последующего опубликования они не вступают в силу. Министерство осуществляет систематизацию законодательства, разрабатывает предложения о приведении законодательства в соответствие с Конституцией РФ, контролирует правильность и своевременность публикации правовых актов. Кроме того, Минюст России осуществляет контроль за применением законодательства,

регистрирует некоторые общественные объединения (в отношении других принимает решения о их регистрации другими регистрирующими органами, ведущими реестр юридических лиц), контролирует соответствие деятельности общественных объединений их уставным целям, вправе делать им предупреждения и обращаться в суд с требованием о роспуске нарушителей. Его органы регистрируют некоторых юридических лиц (в массовом порядке с 1 июля 2002 г. это делают органы Министерства РФ по налогам и сборам), акты гражданского состояния (браки, рождения и др.), разрабатывают программы и реализуют правовую информатизацию государственных органов, ведут правовую пропаганду среди населения.

Минюст России осуществляет руководство *нотариатом* (в частности, нотариусы удостоверяют документы), *Службой судебных приставов* (в их ведение входят охрана судов, соблюдение порядка в судебных заседаниях, опись имущества по гражданским делам и др.). Судебные приставы имеют право применять силу и оружие. В ведении Минюста России находятся места заключения осужденных (тюрьмы, лагеря и др.).

Специфической частью государственного управления в административно-политической сфере является управление *иностранными делами* 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 назначает министра иностранных дел, дипломатических представителей в другие государства и международные организации (после консультаций с комитетами парламента). Текущими внешнеполитическими мероприятиями, связанными с деятельностью Президента, занимается Управление Президента РФ по внешней политике, 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, 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 Российской Федерации 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 граждан, 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 духовной жизни общества

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, например, 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 промышленности, науки и технологий, обеспечением информацией занимается Министерство связи. Культура связана со спортом и туризмом, а в этой части важная роль принадлежит Министерству транспорта, агентствам воздушных сообщений. Свободу собраний на открытом воздухе, уличных шествий и демонстраций обеспечивает милиция (полиция). 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 ограниченный 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 художественных и иных коллективов, в творческий труд 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 Основами законодательства Российской Федерации о культуре 1992 г. 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 РФ, Министерством по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций РФ, Министерством образования РФ и др. Все они 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 уп-

равленческих (по сути государственных) полномочий общественными объединениями — одна из особенностей управления в области культуры.

Федеральным органом, проводящим государственную политику в области культуры, искусства, охраны и использования историко-культурного наследия, является Министерство культуры РФ. Оно осуществляет также координацию деятельности других органов в этой сфере. 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 международными обязательствами).

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).

Управленческие функции в сфере федеральных средств массовой информации выполняет министерство, занимающееся вопросами печати и телерадиовещания.

Важной проблемой телепрограмм является *охрана общественной нравственности*. В России, как и в других странах, действуют законы, запрещающие на телевидении рекламу алкогольных напитков, табачных изделий, разного рода колдунов, лишь поздней ночью разрешается демонстрация эротических фильмов, на некоторых каналах 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 *минимально* и возможно лишь постольку, поскольку те или иные стороны личной жизни приобретают *общественное* значе-

ние (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. Часть 3 ст. 38 Конституции РФ гласит, что «трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях». Запрещаются телесные наказания детей, обращение, унижающее их человеческое достоинство. Существуют законы, ограничивающие личную жизнь детей. В России и некоторых других странах их не допускают на просмотр кинофильмов, содержащих сцены насилия и секса, до достижения 16 лет. 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.

§ 7. Межотраслевое государственное управление

Выше говорилось преимущественно 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 *надведомственного* 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 координации, в межотраслевом управ-

лении обычно связаны с *контролем* и *надзором*, с правом наложения *административных взысканий*.

В России для преодоления несогласованности действий отраслевых органов управления созданы государственные комитеты, федеральные комиссии, а также определенные комиссии внутри Правительства, объединившие руководителей групп родственных министерств и возглавляемые одним из заместителей Председателя Правительства РФ (некоторые из них возглавляет сам Председатель Правительства, например, с 2002 г. Комиссию по образованию).

Координирующей деятельностью и функциональным управлением занимаются многие министерства и ведомства. К их числу относятся Министерство имущественных отношений РФ (обеспечивает единство политики в области приватизации, управления государственным имуществом, межотраслевую и межрегиональную координацию деятельности других органов по управлению и распоряжению государственной собственностью), Министерство промышленности, науки и технологий 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). Государственный комитет РФ по стандартизации и метрологии устанавливает правила применения международных стандартов, общие правила сертификации, обеспечения единства измерений. Государственный комитет РФ по статистике обеспечивает представление официальной статистики органам государственной власти, координирует статистическую деятельность других органов, проверяет достоверность статистических данных. Межотраслевые задачи выполняют Министерство РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, Государственный таможенный комитет РФ и др.

Важнейшим элементом межотраслевого управления являются государственный *контроль* и *надзор*. В России имеются ведомства, носящие обобщенное название «федеральные надзоры» (например, за радиационной безопасностью, за горными работами), а также множество специализированных органов государственного контроля. Определенные должностные лица этих органов вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, а иногда налагать административные взыскания на не подчиненные им органы, должностных лиц и граждан.

Контрольные органы (управления, департаменты) созданы также в рамках соответствующих министерств и ведомств. Однако их полно-

мочия часто 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 6

ГЛАВА ГОСУДАРСТВА В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ

§ 1. Роль главы государства в управлении государством

Институт главы государства. Главой государства чаще всего является единоличный монарх (в монархиях) или президент (в республиках). Очень редко бывает коллегиальный монарх (Совет эмиров в ОАЭ) или коллегиальная президентура (Государственный совет на Кубе). В абсолютной монархии (в настоящее время фактически абсолютными монархиями, хотя и имеющими свои конституции, являются, например, Саудовская Аравия, султанат Оман). Глава государства управляет им фактически единолично. В дуалистической монархии (например, Иордания) есть парламент, но государственное управление сосредоточено в руках монарха: министров назначает он, и они ответственны только перед ним, а не перед парламентом. В конституционной монархии (Великобритания, Япония и др.) монарх царствует, но не правит: его акты недействительны без согласия правительства. В президентских (США и др.), в смешанных формах республики (полупрезидентских, полупарламентарных республиках, например, во Франции) президент сам осуществляет принадлежащие ему широкие полномочия, в парламентарных республиках (Германия, Индия) он действует по «совету» (фактически — указанию) правительства.

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 (1990—1991 гг.). 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). Не может быть кандидатом лицо, прекратившее исполнение обязанностей в результате отставки, стойкой неспособности по состоя-

нию 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 после принятия федеральных законов от 11 июля 2001 г. «О политических партиях»¹ и от 24 декабря 2002 г. «О выборах Президента Российской Федерации»² только партиями или инициативными группами избирателей (500 чел.), которые должны собрать 2 млн подписей избирателей в поддержку кандидата (для партий, имеющих фракции в Государственной Думе, сбор подписей не обязателен). Выборы проходят по мажоритарной системе абсолютного большинства: в первом туре голосования президентом избирается кандидат, получивший более половины всех поданных голосов избирателей (так были избраны в 1991 г. Б.Н. Ельцин и в 2000 г. В.В. Путин). Если ни один из кандидатов не получит такого большинства, через две недели назначается второй тур голосования (повторное голосование), когда баллотируются только два кандидата, набравшие больше голосов избирателей, чем другие кандидаты. В этом случае для избрания достаточно относительного большинства голосов: кто получил больше голосов из двух кандидатов, тот и избран. Таким образом в 1996 г. был избран на второй срок Б.Н. Ельцин.

Избранный Президент РФ, глава субъекта Федерации вступают 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 *инаугурацией* (лат. *inauguratio* — посвящение, вступление в должность). В отношении Президента РФ уже сложился определенный ритуал этой процедуры, которая проходит в московском Кремле.

Полномочия Президента РФ *заканчиваются* в день принесения присяги вновь избранным Президентом РФ. Если же Президент временно прекращает исполнение своих полномочий, досрочно уходит в отставку 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 стал Председатель Правительства В.В. Путин, избранный затем (в 2000 г.) Президентом РФ.

¹ СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2003. № 26. Ст. 2574.

² СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

Президент республики — *единоличный* орган и одновременно — высшее *должностное лицо* государства. 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, является главой исполнительной власти. В парламентских республиках президент обычно характеризуется как глава государства, а исполнительную власть осуществляет правительство. В российской научной литературе существуют различные взгляды на место Президента РФ в системе разделения властей. Некоторые 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 решают вопрос о соотношении данного института 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 обладает и другими полномочиями главы государства (ч. 2–4 ст. 80 Конституции РФ), рассматриваемыми ниже. Наряду с полномочиями Президента РФ как главы государства он наделен полномочиями исполнительной власти. Согласно Закону о Правительстве РФ 1997 г., а также другим актам ему непосредственно подчинены около 10 важнейших федеральных министерств и ведомств, и только он руководит ими (МВД, МИД, МЧС, Минюст России, ФСБ и др.). Правительство лишь координирует их деятельность с другими министерствами и ведомствами. Таким образом, в России, как и в некоторых других смешанных республиканских формах правления (парламентарно-президентских и президентско-парламентарных в зависимости от реальной роли этих органов), Президент соединяет полномочия главы государства и некоторые важнейшие полномочия исполнитель-

ной власти, тесно связанные с прерогативами главы государства (защита суверенитета государства, его целостности и независимости, гарантии прав и свобод человека и гражданина и др.).

Как уже говорилось, Президент РФ сочетает *два качества*: органа государства (президентство федеративной республики) и высшего должностного лица. Как орган государства Президент РФ, например, подписывает или отклоняет 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. Внутри страны он имеет полномочных представителей в семи федеральных округах, объединяющих группы субъектов РФ, в важнейших органах государства (палатах парламента, Конституционном Суде и др. Эти представители обеспечивают осуществление полномочий Президента). Он назначает в другие страны и международные организации дипломатических представителей, действующих от имени РФ. Во-вторых, Президент РФ является *гарантом Конституции РФ*. Действуя в этом качестве, он следит за соблюдением Конституции, в том числе при подписании законов, принятых парламентом. В-третьих, он — *гарант прав и свобод человека и гражданина*, является, например, 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 *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, он должен делать это в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами (ч. 3 ст. 80). В-шестых, Президент обеспечивает *согласованное функционирование* и взаимодействие органов государственной власти.

Для выполнения функций Президента при нем существует множество различных структур: Администрация Президента РФ, Совет Безопасности, Управление делами, различные совещательные органы — советы и комиссии (комиссия по федеративным отношениям и местному самоуправлению, советы по делам казачества, по культуре и искусству и т.д.).

Важнейший совещательный орган при Президенте РФ — *Государственный Совет*, созданный Указом Президента РФ в 2000 г. (бездействовавший Президентский совет упразднен). Председатель Совета — Президент РФ, члены — высшие должностные лица субъектов РФ (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ), занимающие места в нем 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 важнейшие вопросы и представляя рекомендации Президенту РФ, проводит выездные заседания (например, в 2001 г. — в Оренбурге, в 2003 г. — в Санкт-Петербурге). Большую роль играет другой совещательный орган Президента РФ — Совет Безопасности (о нем — ниже).

Как глава государства Президент обладает *неприкосновенностью* (ст. 91 Конституции РФ)¹. Против него нельзя возбудить уголовное дело (оно может быть возбуждено только после отрешения Президента от должности), он не может быть задержан, подвергнут личному досмотру, принудительно доставлен в суд, например, в качестве свидетеля, не подлежит административной ответственности. Дисциплинарная ответственность вообще исключена, так как Президент РФ в иерархии — самое высшее должностное лицо.

§ 2. Полномочия и деятельность Президента РФ

Полномочия Президента РФ — это, как правило, одновременно его обязанности. Так часто бывает в отраслях публичного права в отличие от частного, гражданского права. Имея права, государственный орган обязан их осуществлять, действовать, управляя государством и обще-

¹ 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 или по причине стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия, но такая мера должна быть тщательно урегулирована законом, чтобы исключить всякую случайность.

ством. 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 — его правами. Некоторые из обязанностей имеют личный характер (например, представление сведений об имущественном положении при выдвижении кандидатуры на должность Президента РФ).

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 нарушениями прав и свобод граждан (в основном по причине межэтнических конфликтов) вводилось несколько раз на части территории Северной Осетии — Алании, Ингушетии и др.

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 (в 2001 г. Президент РФ использовал это право около 10 раз). 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 назначают высшим должностным лицом субъекта РФ и представляют ему свои заключения по конкретным делам, а последний обращается (не обращается) к Президенту РФ. 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. он учредил орден Мужества, медаль Суворова и др., в

1998 г. — орден Св. Андрея Первозванного, в 2000 г. — орден Св. Георгия).

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. Руководители Чечни заявили о выходе Чечни из РФ, что противоречит ст. 5 Конституции РФ. Вооруженные формирования боевиков и наемников не раз совершали террористические акты в Дагестане, на территории других субъектов РФ, в 1999 г. чеченскими боевиками осуществлены 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 (теперь функции обеспечения порядка переданы органам 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 применял эту форму разрешения разногласий между отдельными республиками и другими субъектами РФ, между органами законодательной и исполнительной власти Вологодской, Тульской и других субъектов РФ. Президент может и сам быть стороной в согласительных консультациях (например, если Совет Федерации не утвердит его указ о введении чрезвычайного положения, не назначит на должность предложенную Президентом РФ кандидатуру). За письменными консультациями к Президенту обращались руководители органов законодательной власти некоторых субъектов РФ при изменении их конституций в 2000-х годах и т.д.

Президент в соответствии с п. «к» ст. 83 Конституции РФ назначает и освобождает своих *полномочных представителей* в палаты парламента, в некоторые другие органы государства, в федеральные округа. Они содействуют осуществлению полномочий Президента в этих структурах и на территориях (в округах), координируют деятельность

различных органов. Полномочные представители обладают исполнительно-распорядительными полномочиями по отношению к тем органам, при которых они состоят, но имели место факты, когда Президент РФ в кризисных условиях наделял на короткое время своего представителя властными полномочиями (в 1998 г. в Приморском крае). В соответствии с Указом Президента РФ 2001 г. его полномочные представители подчиняются руководителю Администрации Президента РФ.

На территориях некоторых субъектов Федерации действуют также назначенные главные федеральные инспекторы.

Президент РФ вправе *приостанавливать действие актов* исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам и международным обязательствам РФ, а также при нарушении 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 имеет право воздействовать на отклоняющееся поведение субъектов Федерации, их должностных лиц. В частности, Президент объявлял выговоры избранным губернаторам субъектов Федерации за неудовлетворительную работу по обеспечению законности (в связи с избирательными кампаниями). В соответствии с ч. 4 ст. 78 Конституции РФ Президент 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. О конкретных мерах федерального принуждения в отношении субъектов РФ сказано выше (ропуск при определенных условиях законодательного органа субъекта Федерации, отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ и др.).

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 подписывает закон. Эта процедура не сводится к техническому действию постановки подписи на бумаге. Она обычно определяется как промульгация: подписание, санкционирование и распоряжение исполнительным органам выполнять закон. Президент вправе не подписать закон и вернуть его в парламент (право отлагательного вето, предусмотренное ст. 107 Конституции РФ). Он может это сделать не только в том случае, что, например, находит закон противоречащим Конституции, но, как постановил Конституционный Суд РФ, и в том случае, 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 может быть преодолено парламентом путем повторного принятия закона, но квалифицированным ($2/3$) большинством голосов. Президент РФ обязан подписать закон, если его вето преодолено. Дело может и не дойти до применения президентского вето, если до принятия закона используются, как это часто бывает, согласительные процедуры и они приводят к общему мнению.

Наряду с вето Президент РФ применяет и иную форму: возвращение законов в парламент с резолюцией «Без рассмотрения» (обычно если нарушен порядок принятия закона или имеются разногласия в его тексте).

Президент 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 (например, в 1996 г. — о национальной безопасности РФ).

Президент *назначает дату очередных выборов* в Государственную Думу. Он вправе распустить ее, но только в предусмотренных Конституцией РФ случаях (при отказе Правительству в доверии, при двойном вотуме недоверия). При этом он может выбирать альтернативу: распустить Думу или уволить Правительство в отставку. При роспуске Думы он обязан назначить дату новых выборов. Президент 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*, но не вправе инициировать его (он назначается, если будут собраны подписи 2 млн граждан).

По Конституции РФ Президент имеет обширные полномочия *по отношению к исполнительной власти*. Прежде всего он формирует Правительство, представляет Государственной Думе кандидатуру Председателя Правительства (премьер-министра, хотя этот термин в Конституции не употребляется)¹ и после получения согласия назначает Председателя Правительства, а затем и членов Правительства (заместителей Председателя, министров). Согласия Думы на назначение членов Правительства не требуется, но заместителей премьер-министра и министров Президент назначает на должности и освобождает от должности по предложению Председателя Правительства. Назначенный премьер иногда ведет длительные переговоры с Президентом по этому вопросу, но его предложения о составе Правительства Президент учитывает не всегда. Для освобождения от должности Председателя Правительства 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 имеет право председательствовать на заседаниях Правительства, но делает это крайне редко. Перед вновь избранным Президентом Правительство слагает свои полномочия (что не требуется при избрании нового состава Государственной Думы), и его состав формируется вновь (так было в 1996 и 2000 гг.).

Структуру Правительства определяет своим указом Президент (после консультаций с назначенным им премьер-министром). Он также издает указы о назначении конкретных лиц Председателем Правительства, его членами, руководителями других федеральных органов исполнительной власти. Непосредственно Президенту (а не главе Правительства) подчинены некоторые «силовые» министры (обороны, внутренних дел и др.), а также некоторые другие министры (иностраннных дел, юстиции и др.), руководители иных ведомств (например, ФСБ).

Президент назначает некоторых других высших должностных лиц, в том числе высшее командование Вооруженных Сил РФ, третья часть состава Центральной избирательной комиссии. Особую роль играет Администрация Президента и назначаемый им глава Администрации. Администрация обеспечивает выполнение постановлений и распоряжений Президента, его повседневную деятельность.

¹ Президент РФ в 90-х годах представлял одну и ту же кандидатуру на должность премьер-министра трижды, что было признано допустимым Конституционным Судом РФ.

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 (мировые судьи могут быть избраны или их назначают высшие представительные органы субъектов Федерации), 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 представляет также в Совет Федерации кандидатуру Генерального прокурора РФ 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 только в 2000 г.

Полномочия Президента РФ в связи с *чрезвычайными ситуациями* обусловлены введением военного и чрезвычайного положения (регулируется 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, предусматривающий элементы военного управления и ограничение определенных прав и свобод граждан. *Чрезвычайное положение* вводится Президентом РФ 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, митинги, 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, возможно выдворение из данной местности лиц, подстрекающих к общественным беспорядкам, 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 предпринимательской деятельности, свобода совести и др.).

При введении военного и чрезвычайного положения Президент немедленно сообщает об этом Совету Федерации и Государственной Думе. 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 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) подчиняются министр обороны, а также некоторые другие руководители министерств и ведомств, имеющие в своем распоряжении войска (министр внутренних дел, директор ФСБ, 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 играет совещательный орган при Президенте РФ — *Совет Безопасности* (он занимается также принципиальными вопросами внутренней безопасности, выработкой мер по ликвидации внутренних угроз, продовольственной, экологической безопасностью и др.). Председателем Совета Безопасности является Президент. В состав Совета входят назначенные им постоянные и непостоянные члены. Среди постоянных членов несколько ведущих министров, председатели палат парламента, семь представителей Президента РФ в федеральных округах, руководитель Администрации Президента РФ. В Совете Безопасности созданы межведомственные комиссии по различным вопросам, которые взаимодействуют с исполнительными органами государственной власти.

Президент РФ осуществляет *руководство внешней политикой государства* (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 назначает и отзывает дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях. Мнение комитета не является решающим.

Определенные полномочия принадлежат Президенту РФ в качестве члена (а по очередности — председателя) Высшего государственного совета Союзного государства Белоруссии и России.

Наконец, парламент Президенту делегирует полномочия частного характера (например, в сфере регулирования оборота драгоценных металлов и камней).

Ограничения президентской власти. Широкие функции Президента предполагают необходимые ограничения. Без них президентская власть может перерасти в авторитарное правление. Эти ограничения заложены в Конституции РФ системой сдержек и противовесов. Во-первых, Президент РФ осуществляет свои функции в установленном Конституцией РФ порядке (ст. 80). Он действует в *рамках Конституции и законов РФ*. Во-вторых, его деятельность ограничена *четырёхлетним сроком* президентства с возможностью выборов еще на один срок. Президент может быть не избран на второй срок, если выполнял свои функции, по мнению избирателей, не должным образом. В-третьих, акты Президента имеют *подзаконный* характер. Они не должны противоречить законам, принятым парламентом. В-четвертых, акты Президента могут быть обжалованы в Конституционный Суд РФ, 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 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 он обязан кандидатуру премьер-министра согласовать с Государственной Думой. Установлен срок, в течение которого Президент РФ должен подписать или вернуть в парламент со своими замечаниями закон (право вето), обнародовать его в определенный срок, если право вето преодолено. После избрания Президент должен

принести присягу, без этого он не вступает в должность. Есть и другие процедурные обязанности Президента, связанные со сроками: назначение в течение 15 дней референдума, если Конституционный Суд установил, что все документы оформлены правильно, ежегодное обращение с посланиями к парламенту и т.д. Президенту РФ запрещается любое совмещение должностей и мандатов. Он не может быть членом парламента и депутатом местного законодательного органа или органа самоуправления, его главой, не вправе заниматься другой оплачиваемой работой, кроме преподавательской, научной, иной творческой, 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).

Акты Президента РФ. Осуществляя свою деятельность, Президент РФ 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 страны (ст. 90 Конституции РФ). Они имеют прямое действие и не нуждаются в какой-либо ратификации (одобрении) законодательными или исполнительными органами субъектов РФ. Указы Президента не должны противоречить Конституции РФ и законам. Это значит, что они имеют *подзаконный* характер, однако не могут быть отменены законом. Их несоответствие Конституции и федеральным законам устанавливается лишь Конституционным Судом РФ или иными судами (один из указов Президента был признан не соответствующим закону судом общей юрисдикции в 1996 г.), в результате чего они утрачивают силу.

Указы Президента могут временно замещать законы, чтобы восполнить пробел в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения. Конституционный Суд РФ в 2001 г. постановил, что такие указы могут издаваться также для устранения противоречий в законодательстве (действуют, пока парламент не устранит противоречия). Это существенно расширяет данные полномочия Президента, его усмотрение. Такие указы также не должны противоречить действующим законам и имеют ограничения во времени — до принятия закона по соответствующему вопросу парламентом, после чего указ утрачивает силу. Обычно после принятия некоторых законов Президент РФ публикует списки указов и статей указов, отменяемых им.

Указы Президента РФ вступают в силу одновременно на всей территории России по истечении семи дней после их первого официального опубликования.

Указами Президента РФ о собственности, свободе торговли, роли партий, о создании новых органов законодательной власти, о подготовке новой Конституции РФ и рядом других, особенно принятых в начале 90-х годов, были коренным образом изменены 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 (так было, например, при рассмотрении Судом указов 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). В частности, в 1996 г. в связи с иском мэра г. Владивостока В.И. Черепкова, освобожденного от должности мэра указом Президента РФ в 1994 г., Хамовнический межмуниципальный суд признал этот указ незаконным (Президент, исполняя решение суда, восстановил В.И. Черепкова новым указом в прежней должности). Возможны также иски имущественного характера, если указы Президента противоречат закону и нарушают законные имущественные интересы и права физических или юридических лиц. Во всех этих случаях Президент 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, руководители Администрации Президента и др.), назначенные им адвокаты, иные лица. Сказанное с соответствующими уточнениями относится и к президентам республик в составе РФ, главам администраций субъектов Федерации.

Вместе с тем Президент РФ может нести ответственность не только как представитель государства, но и *личную ответственность* как должностное лицо. В связи с этим возможно лишь его досрочное освобождение от должности, а дальнейшие санкции последуют потом,

когда глава государства будет отрешен от должности. Наконец, он может быть освобожден от должности и не в связи с ответственностью, а по объективно сложившимся обстоятельствам.

Досрочное прекращение полномочий Президента возможно: 1) в результате отставки по его желанию; 2) при стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы государства; 3) в случае отрешения от должности (импичмента).

Отставка Президента РФ имела место 31 декабря 1999 г. (Б.Н. Ельцин). Временное исполнение его обязанностей в соответствии с Конституцией РФ (ч. 3 ст. 92) перешло к Председателю Правительства РФ (В.В. Путин). Исполняющий обязанности Президента не вправе распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках к Конституции РФ при пересмотре ее положений. В остальном он пользуется объемом полномочий Президента (например, будучи и.о. Президента РФ, В.В. Путин в 2000 г. налагал вето на законы, принятые парламентом).

В случае отставки организуются досрочные выборы Президента. 12 февраля 2001 г. принят Закон о гарантиях Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий, а также членам его семьи¹. Он предусматривает, что Президент, прекративший исполнение своих обязанностей в случаях истечения срока пребывания в должности, отставки или в связи со стойкой неспособностью их осуществлять (но не в результате импичмента), не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности, задержан, арестован, подвергнут допросу, обыску, личному досмотру, что распространяется на занимаемые им жилые и служебные помещения, транспортные средства, средства связи, принадлежащие ему документы и багаж, на его переписку. Предусмотрены пожизненное денежное вознаграждение в размере 75% прежнего оклада, государственная охрана, государственная дача, бесплатная правительственная связь, аппарат помощников, медицинское обслуживание его и членов его семьи и т.д.

Конституция РФ, федеральное законодательство не регулируют процедуры прекращения полномочий Президента в случае *стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия*, и такого прецедента в Российской Федерации пока не было. В зарубежных странах (в 1980-х годах в Тунисе, в 2000–2001 гг. в Боливии, Перу, Хорватии) для осуществления этой процедуры создавалась специальная медицинская комиссия, в решении вопроса участвовал орган конституционного контроля.

¹ См.: СЗ РФ. 2001. № 7. Ст. 617.

Процедура *импичмента* урегулирована ст. 93 Конституции РФ (применялась в 1999 г.). Процедура импичмента достаточно сложна, что обусловлено необходимостью обеспечения стабильности в государстве, защиты высшего должностного лица государства от внутрипартийной борьбы в парламенте или популистских лозунгов. В процедуре отрешения Президента от должности задействовано несколько высших органов государства: обе палаты парламента, Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ. Процесс может начаться лишь по инициативе $\frac{1}{3}$ членов Государственной Думы (150 человек), которые подписываются под обращением об импичменте. Дума создает комиссию на основе пропорционального представительства фракций, которая готовит проект обвинительного заключения, которое принимается $\frac{2}{3}$ голосов от общего числа членов Думы и передается в Верховный Суд РФ для дачи заключения о наличии в действиях Президента признаков состава преступления. Затем Конституционный Суд РФ выносит заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. После этого документы поступают в Совет Федерации, который большинством в $\frac{2}{3}$ голосов принимает решение об отрешении Президента.

На любой стадии процедура импичмента может быть прекращена (в том числе из-за недостаточного количества голосов). В отношении Б.Н. Ельцина в 1999 г. она не была завершена. Комиссия составила проект обвинительного заключения, но Дума не утвердила ни один из пяти пунктов предложенного обвинения, предъявленного по шести статьям УК (государственная измена, насильственный захват или удержание власти, ослабление обороны и безопасности РФ и др.).

Главы администрации субъектов Федерации. Выборными главами администрации субъектов Федерации являются президенты республик в составе РФ, губернаторы и другие должностные лица в иных субъектах РФ. В федеральных законах такие должностные лица характеризуются как исполнительные органы государственной власти субъектов РФ. Порядок их избрания, полномочия, ответственность, роль в управлении субъектом РФ сходны с соответствующими характеристиками положения Президента РФ, но с учетом того факта, что речь идет о субъекте РФ — составной части федеративного государства. У глав администрации нет решающих полномочий, связанных с Вооруженными Силами, международной политикой, судами, прокуратурой, федеральными министерствами, помилованием осужденных и т.д. Кроме того, во многих субъектах РФ главы их администрации являются председателями местного правительства, что тоже придает их статусу значительные особенности.

Глава 7

ОРГАНЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ

§ 1. Роль законодательной власти в управлении государством

Понятие и роль законодательной власти. Законодательная власть — это право и возможность принимать от имени народа или непосредственно народом — корпусом избирателей на референдуме общеобязательные правила (законы), т.е. 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, учреждений и общественных объединений.

Законодательная власть рассматривается как выражение воли народа (хотя это не всегда так), его интересов, народного суверенитета. Поэтому законы имеют высшую юридическую силу и приоритет по сравнению с государственными актами исполнительной, судебной и иных ветвей власти. Акты президентов, правительств, судов не могут противоречить закону. Напротив, эти органы основывают свою деятельность на нормах закона, применяют его. Лишь органы конституционного контроля (например, конституционные суды) могут лишить закон действия (хотя и не отменить его юридически), если признают, что он противоречит конституции, т.е. основному закону, обладающему верховной 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 посредством формирования других органов государства и осуществления контроля за их деятельностью. Они действуют на разных уровнях. Есть общегосударственные законодательные органы, законодательные органы субъектов федерации и законодательные органы некоторых автономных образований (например, в Шотландии, Гренландии), 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 (в унитарной Великобритании — законодательный орган Шотландии), но обычно используются термины «законодательное собрание», «легислатура».

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 — советом союза); в России это Совет Федерации. Почти во всех странах большими правами обладает нижняя палата. Она всегда избирается непосредственно гражданами (частичные исключения наблюдаются 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 10 представителей избираются 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; подробнее об этом ниже).

Как правило, парламент — единственный законодательный орган государства и орган *коллегиальный*. Свои решения он принимает на заседаниях. Так действует парламент и в России. Однако в некоторых государствах 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 (парла-

мент распускается), а иногда — их председатель, объявляемый президентом. Изданные ими акты тоже обычно называются не законами, а законодательными декретами, декрет-законами, прокламациями и т.д., но они выполняют роль законов, часто — основных законов.

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 состав этих органов 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 (он имеет иной состав и собирается один раз в пять лет главным образом для принятия программы развития, выборов президента и вице-президента или в условиях чрезвычайных событий); в Афганистане созывается особый орган — Великая джирга (высшие должностные лица государства, представители и вожди племен и др.). Законы в некоторых странах могут принимать также существующие там *подпарламентские* органы (Греция, Италия, Испания, Португалия и др.). Это так называемые *решающие комиссии* (или секции) парламента, которых, например в Греции, может быть создано не более двух. В таких мини-парламентах (с точки зрения численного состава) 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 принятия возражает хотя бы $\frac{1}{10}$ часть парламентариев.

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 со стороны 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 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). В политических автономиях (например, в автономных областях Италии или на Аландских островах в Финляндии) законы могут издаваться только по предметам, отнесенным к их компетенции (в субъектах федерации — также по предметам совместного ведения федерации и ее субъектов, но учитывая принцип верховенства федерального права, о котором говорилось выше).

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 парламент — Федеральное Собрание — выполняет в системе государственного управления особые функции. При этом могут действовать только обе палаты в совокупности (например, принятие государственного бюджета) или одна палата (например, только часть членов Центральной избирательной комиссии назначает 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 в России осуществляет следующие функции. Во-первых, он выполняет функцию *представительства* всего народа, поскольку это орган народного представительства, выражающий его суверенитет. 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, парламент выполняет *законодательную* функцию. Только он принимает законы: федеральные конституционные законы, федеральные законы 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 Президент делает это в соответствии с Конституцией и законами. В-четвертых, Федеральное Собрание или та или иная его палата *формируют* или *участвуют* в формировании, роспуске, освобождении или отрешении от должности других высших

и центральных органов, должностных лиц РФ и субъектов РФ. Парламент (Государственная Дума) дает (не дает) согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ, Совет Федерации назначает членов Конституционного Суда РФ, Государственная Дума может принять решение об отставке Правительства РФ (правда, Президент РФ вправе с этим не согласиться), Федеральное Собрание (обе его 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 реализуют в пределах своей территории и своих полномочий *законодательные органы субъектов РФ*. Кроме того, они участвуют в решении *общефедеральных* 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 РФ состоит из двух палат: Государственной Думы и Совета Федерации. В первую избираются депутаты гражданами по одномандатным округам (225) и по партийным спискам (другие 225) сроком на четыре года¹, всего

¹ По итогам выборов 7 декабря 2003 г. 5%-ный барьер преодолели и по партийным спискам в Государственную Думу прошли четыре партии: Единая Россия (37,1% голосов избирателей), КПРФ (12,7%), ЛДПР — 11,6%, блок «Родина» (9,1%). На выборах 1999 г. 5%-ный барьер преодолели шесть партий и блоков. Это значит, что с учетом депутатов, избранных по одномандатным округам, в 2003 г. Единая Россия получает в Думе 222 места (из 450), КПРФ — 53, ЛДПР — 38, блок «Родина» — 37. Народная партия может получить 19 мест (по одномандатным округам), другие партии и блоки — 16 мест (из них «Яблоко» — четыре места, Союз правых сил — два). 65 мест получают независимые депутаты. Это значит, что безусловно будет доминировать Единая Россия: при присоединении к ней еще четырех любых депутатов (бюджет 226) она сможет провести любой закон, кроме требующих квалифицированного большинства. Указанные выше данные являются последними предварительными итогами (подсчитано почти 98% избирательных бюллетеней), но официальные итоги вряд ли будут сколько-нибудь заметно отличаться. См.: Российская газета. 2003. 9 дек.

450 депутатов. В Совете Федерации 178 членов: по два от каждого субъекта РФ. Из них один член Совета Федерации назначен главой администрации субъекта РФ (президентом республики в составе РФ, губернатором и т.д.), другой избран законодательным собранием¹. В литературе используется обобщенное название членов той и другой палаты — «парламентарии»². Совет Федерации распущен быть не может. 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 вотума недоверия, отказа в доверии Правительству РФ. Члены Совета Федерации в любое время могут быть отозваны избравшим (назначившим) их органом. Депутаты Думы не могут быть досрочно отозваны избирателями.

Внутренняя структура палат парламента и порядок их деятельности определяются регламентами, принимаемыми каждой палатой для себя. В обеих палатах избираются председатель и его заместители, первый заместитель (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.), постоянные комитеты и комиссии (они готовят соответствующие вопросы к рассмотрению). В Государственной Думе есть также депутатские объединения (партийные фракции и депутатские группы), в Совете Федерации объединений нет.

Для изучения каких-либо вопросов, проверки фактов и т.д. создаются временные комиссии. Временной была в 1998–1999 гг. 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.).

Члены парламента участвуют в управлении государством коллегиально, принимая решения в составе той или иной палаты, на их со-

¹ Случалось, что суд общей юрисдикции отменял избрание члена Совета Федерации, поскольку кандидат представил подложные документы (в 2003 г. такое решение принял городской суд г. Санкт-Петербурга). См.: Российская газета. 2003. 25 июня.

² Имели место досрочный отказ парламентариев от мандата члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы, отзыв члена Совета Федерации, назначенного главой администрации субъекта РФ, лицом, его назначившим, лишение Государственной Думой мандата депутата.

вместных заседаниях, в постоянных комитетах и комиссиях палат, участвуя в обсуждениях на «правительственном часе», в ходе парламентских слушаний и т.д. Вместе с тем их деятельность может иметь индивидуальный характер.

Парламентарии и их участие в управлении государством. Парламентарии пользуются правом законодательной инициативы, т.е. могут предложить свой проект закона, который палата (сначала Государственная Дума) обязана рассмотреть. Они вправе присутствовать на заседании любой палаты парламента (и могут получить слово для выступления), 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 (даже если получить ответ и обсудить его хочет лишь один парламентарий или группа парламентариев, приглашение направляется от имени палаты). Парламентарии имеют право обращаться с вопросами в письменной или устной форме к руководителям или представителям государственных органов, общественных объединений, им должны дать ответ. Они 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, которые рассматриваются как гарантии деятельности законодателя.

Парламентарии работают в своих избирательных округах или в тех субъектах Федерации, откуда они получили свою должность (члены Совета Федерации), или в тех, к которым парламентарий прикреплен партийным руководством (для депутатов Государственной Думы, избранных по спискам). Депутаты изучают поступившие к ним жалобы, заявления, принимают меры по защите законных прав и интересов граждан, ведут прием либо в приемной палаты, либо на месте (в федеральном округе, субъекте РФ, городе).

Парламентарий несет обязанности, связанные с его участием в управлении государством. Каждый член парламента должен входить в состав

постоянного комитета, постоянной комиссии и работать в них. Он должен присутствовать на заседаниях палаты, своего комитета, комиссии. Заседание палаты не может быть начато, если нет необходимого кворума (50% + 1 человек от списочного состава палаты). Он должен поддерживать постоянную связь со своими избирателями, с избирателями определенного региона (для членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, избранных по партийным спискам). Парламентарий должен ежегодно представлять в палату декларацию о доходах и об изменении своего имущественного положения, он не может заниматься другой оплачиваемой работой (кроме научной, преподавательской, творческой), обязан соблюдать правила парламентской этики.

Полномочия Совета Федерации и его участие в управлении государством. Компетенция Совета Федерации определена Конституцией РФ, принимаемым им регламентом Совета Федерации (регламент устанавливает главным образом порядок деятельности Совета Федерации и связанные с этим полномочия), некоторыми актами текущего законодательства (например, Законом о статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы). Поскольку Совет Федерации — составная часть парламента, органа законодательной власти, то главное его полномочие — участие в законодательной деятельности. Согласно ст. 105 Конституции 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. Такое несогласие — это вето верхней палаты, которое до сих пор она использовала крайне редко. В случае несогласия Совета Федерации у Думы по большинству законов (кроме федеральных конституционных законов и законов о поправках к Конституции) есть возможность преодолеть вето большинством в $\frac{2}{3}$ голосов от списочного (конституционного) состава Думы. Тогда законопроект становится законом (после подписания Президентом РФ) в редакции, принятой Думой. Были единичные случаи, когда Дума не сумела преодолеть вето Совета Федерации.

Законы по некоторым вопросам должны обязательно быть рассмотрены Советом 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 эти законы также может быть преодолен $\frac{2}{3}$ голосов Думы.

В полномочия Совета Федерации включены вопросы, решения по которым 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 одним субъектом Федерации 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 не более чем в 72 часа с момента его представления в палату. Были случаи, когда указы о чрезвычайном положении не утверждались Советом Федерации (например, в 1995 г.);

3) *решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами Российской Федерации*. Решение о направлении за пределы Российской Федерации военнослужащих для участия в миротворческой деятельности принимается Президентом РФ, а гражданского персонала (на добровольной основе) — Правительством РФ. Президент 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 составлять не менее четырех месяцев. При досрочном прекращении полномочий Президента 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*. Постановление об этом принимается $\frac{2}{3}$ голосов Совета Федерации после получения из Государственной Думы принятого $\frac{2}{3}$ голосов постановления о выдвижении обвинения против Президента РФ и заключения Верховного Суда РФ. Совет Федерации на своем заседании принимает решение о направлении этих документов в Конституционный Суд, 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 «О судебной системе Российской Федерации» 1996 г. 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 его членов, а Председателя, его заместителей 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 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 Президентом РФ (по его поручению). При тайном голосовании для назначения необходимо большинство голосов от общего состава Совета Федерации, в ином случае должна быть представлена новая кандидатура. В соответствии с Федеральным законом о прокуратуре (в ред. 1999 г.) Совет Федерации также назначает и освобождает от должности заместителей Генерального прокурора РФ;

8) *назначение на должность и освобождение от должности заместителя председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.* Председатель и шесть аудиторов (всего их 12) назначаются на шестилетний срок. Председатель Счетной палаты должен иметь опыт профессиональной деятельности в области государственного управления, государственного контроля, экономики, финансов. Он и его заместители не могут быть в родственных отношениях с Президентом РФ, председателями Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства и еще с рядом должностных лиц. Порядок назначения аналогичен предыдущему. Председатель Счетной палаты, его заместители, аудиторы могут быть досрочно освобождены от должности $2/3$ голосов общего состава Совета Федерации (половина аудиторов, назначаемых Государственной Думой, освобождаются досрочно ею в таком же порядке). Остальные случаи досрочного освобождения лица

связаны с достижением им 65-летнего возраста и признанием его не-вменяемым в судебном порядке.

Счетная палата ежеквартально представляет Совету Федерации (как и Государственной Думе) отчет о ходе исполнения федерального бюджета, общие отчеты о работе, отчеты о результатах проверок. Совет Федерации при обсуждении этих отчетов констатировал, что Правительство РФ недостаточно реагирует на материалы проверок Счетной палаты, а аппарат Счетной палаты иногда используется для лоббирования частными группами и некоторыми фракциями в Государственной Думе;

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 обычно по согласованию с Государственной Думой;

10) *назначение на должность и освобождение от должности части членов (пяти 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. Предложенные ранее кандидатуры вторично не рассматриваются. Досрочное освобождение членов ЦИК от должности происходит тайным голосованием. Необходимо большинство голосов от общего состава Совета Федерации.

Совет Федерации *вправе обращаться в Конституционный Суд РФ* с запросами: о соответствии Конституции РФ законов и иных нормативных актов, не вступивших в силу международных договоров, о толковании Конституции РФ, в связи с процедурой импичмента Президенту РФ. Как правило, такие запросы должны делаться от имени Совета Федерации, в ряде случаев — от имени его руководителей,

представителей хотя бы одного субъекта Федерации, $1/5$ 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), то в данном случае не применяется понятие первого (организационного, конститутивного) заседания, как это бывает в Государственной Думе после выборов, хотя и в Совете Федерации проводятся заседания, на которых обновляется его руководство, 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, Дни Совета Федерации в субъектах РФ, когда 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 бывают и выездные заседания (проводилось заседание в Санкт-Петербурге, Омске). 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 очередные (в соответствии с графиком работы) и внеочередные, 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 $1/5$ от списочного числа членов Совета Федерации. Инициаторы созыва внеочередного заседания должны представить в Совет 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 Правительст-

ва 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 на 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 повторном нарушении 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 заслушивается 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, Председатель Центральной избирательной комиссии, руководители других федеральных органов, органов 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). Члены Совета Федерации могут задать дополнительные вопросы устно, прения по ним не открываются.

По итогам ответов Совет Федерации может принять постановление, 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 вотуме доверия или недоверия Правительству или членам Правительства. Ежегодно в рамках «правительственного часа» рассматривается около 10 вопросов, большинство — 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, комиссий¹, 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 до них. Утверждаются 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 заместителя Председателя Совета Федерации или председателя 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

¹ Комитеты и комиссии — внутренние органы Совета Федерации, состоящие из членов Совета Федерации. Каждый из этих органов занимается вопросами по своему профилю (предварительно обсуждает законопроекты по своему профилю, другие вопросы).

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, комиссии 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 проголосовали более половины от общего числа членов Совета Федерации. По некоторым вопросам (поправки к Конституции, отрешение Президента от должности и др.) требуется квалифицированное большинство голосов. По процедурным вопросам (в том числе о выборе способа голосования) решение принимается, если за него проголосовало более половины членов Совета Федерации, присутствующих на заседании, но не менее 46. 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 (затем этот вариант утверждается). Альтернативное голосование — выбор лишь одного варианта из предложенных решений.

Полномочия Государственной Думы и ее участие в управлении государством. Компетенция Государственной Думы определена Конституцией РФ, регламентом Думы, 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;

2) *ежегодное утверждение государственного бюджета* (в отличие от иных законов он принимается в четырех чтениях, затем закон о бюджете одобряется Советом Федерации), единого социального фонда, федеральных налогов и сборов, финансовых законов и др. Государственная Дума утверждает ежегодно отчет Правительства 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 кан-

дидатуру 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 или открытым голосованием, если за это выскажутся 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 при этом не обязательно представлять новые кандидатуры — может быть представлена трижды одна и та же кандидатура. Однако, как представляется, такие поступки будут свидетельствовать или о желании Президента РФ оказать давление на Думу (что и наблюдалось при трехкратном представлении кандидатуры С.В. Кириенко в 1998 г., утвержденной лишь в третий раз), либо о его нежелании сотрудничать с Думой и о стремлении добиться ее роспуска;

4) *решение вопроса о доверии (недоверии) Правительству*. 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 остается. Правительство РФ может ставить вопрос о доверии и вне связи с вопросом о недоверии, по своей инициативе.

Вопрос о недоверии ставится по инициативе не Правительства (как вопрос о доверии), а Думы — группы депутатов численностью не менее $\frac{1}{5}$ от общего числа (т.е. 90 человек). Вопрос рассматривается Думой в течение недели после его внесения. При этом Председатель Правительства (его заместитель) может выступить в Думе, 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 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.

Вопрос о доверии или недоверии ставится в отношении Правительства в целом, а не отдельных министров, хотя Государственная Дума принимала постановления, рекомендующие Президенту РФ уволить некоторых министров. Вопрос о недоверии Правительству РФ рассматривался неоднократно (последний раз в 2003 г.), но постановление о недоверии Правительству РФ было принято один раз — в 1995 г. В ответ Правительство поставило в Думе вопрос о доверии. Отказ в нем мог повлечь роспуск Государственной Думы. Этот вопрос не голосовался. Был достигнут компромисс: если второй раз вопрос о вотуме недоверия по предварительным подсчетам не наберет необходимого числа голосов, Правительство 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), 1/5 членов Центральной избирательной комиссии. Кандидатура Председателя Центрального банка 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 отсеиваются. 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 (последний раз в 2003 г. в связи с событиями в Чечне);

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 преступления. Далее избирается специальная комиссия (15 членов), ее председателя избирает Государственная Дума путем открытого голосования. Члены комиссии избираются общим списком по представлению депу-

татских объединений (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 $2/3$ голосов;

8) *рассмотрение внешнеполитических вопросов* в связи с обращениями Президента, докладами Правительства, по инициативе комитетов палаты, по собственной инициативе. Государственная Дума 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, Совета Федерации, Правительства, нормативных актов субъектов Федерации и некоторых других правовых документов.

Порядок деятельности Государственной Думы. Основные полномочия Государственная Дума осуществляет на пленарных заседаниях во время сессий (весенней — с 12 января по 20 июня и осенней — 1 сентября — 25 декабря). На практике, поскольку депутаты не успевают завершить рассмотрение законопроектов, сроки сессий часто продлеваются (например, в 2001 г. — до 14 июля). 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, полномочный представитель Президента в Государственной Думе, члены Совета Федерации, члены Правительства 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 работы.

Первоочередному рассмотрению на заседании подлежат вопросы, включенные в повестку дня, но не рассмотренные на предыдущем заседании; послания Президента; законопроекты, внесенные Президентом или Правительством в качестве срочных; проекты федеральных законов о бюджете и бюджетной системе; о доверии Правительству и др.

Помимо обсуждения законопроектов, на заседаниях Думы осуществляются другие мероприятия, о которых говорилось выше: вопросы и запросы депутатов, парламентские запросы (от имени палаты), «правительственный час», час заявлений депутатов, рассматривается вопрос о доверии и недоверии Правительству, проводятся парламентские слушания и др.

§ 3. Законодательный процесс

Виды законов и понятие законодательного процесса. Существует три вида законов Российской Федерации: федеральные законы (обыкновенные законы), федеральные конституционные законы и законы о поправках к Конституции РФ. Обыкновенные законы принимаются по широкому кругу вопросов (например, законы о противодействии политическому экстремизму или об обороте сельскохозяйственных земель 2002 г.). Конституционными законами в России называются те, принятие которых предусмотрено Конституцией РФ по определенным вопросам, они детализируют конституционные положения (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. Содержание законов о поправках видно из их названия. Они (кроме поправок к главам 1, 2 и 9, в отношении которых законы не могут быть приняты) принимаются по процедуре конституционных законов, но затем подлежат одобрению органами законодательной власти не менее чем $\frac{2}{3}$ субъектов РФ. Все три вида законов принимаются по разным процедурам, которые объединяются 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 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 Федерации¹; 6) промульгация (подписание, санкционирование и обнародование закона Президентом РФ) или отклонение закона главой государства. Если Совет Федерации не одобрит закон, возможны две *дополнительные* стадии: 1) создание и работа согласительной комиссии палат (наиболее обостренными были заседания согласительной комиссии палат летом 2000 г. по вопросу 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 Федерации при определенных условиях (нарушение федеральной Конституции и законов и отказ устранить это нарушение). Стадии рассмотрения в Совете Федерации может не быть, если принятый Государственной Думой закон не подлежит обязательному рассмотрению в нем (ст. 106 Конституции) или если в течение 14 дней законопроект не был рассмотрен в Совете Федерации (Конституционный Суд РФ истолковал эту норму так: 14 дней исчисляются с момента поступления закона из Думы в Совет Федерации, а начала рассмотрения его в Совете Федерации).

Дополнительные две стадии появляются в законодательном процессе и при использовании Президентом права вето: 1) принятие предложений Президента 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 разных ситуациях число и характер стадий законодательного процесса могут быть неодинаковыми.

Законодательная инициатива. Это право внести законопроект (письменный текст), которому соответствует обязанность парламента его рассмотреть (при рассмотрении может быть сразу отвергнут). 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

¹ Совет Федерации редко не одобряет законы, принятые Государственной Думой, но в 2002 г. это случалось неоднократно.

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. 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, Правительству РФ, в Совет Федерации (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 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.

Обсуждение законопроекта. На пленарном заседании проект обычно проходит три чтения, при обсуждении проекта государственного бюджета — четыре.

В *первом* чтении на пленарном заседании обсуждаются *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. Далее по решению Думы возможны ответы на вопросы, затем следуют выступления (предложения, замечания) депутатских объединений, депутатов, полномочных представителей Президента и Правительства РФ в Государственной Думе, других лиц, приглашенных на обсуждение. По результатам обсуждения Дума путем голосования может принять законопроект в первом чтении и продолжать работу над ним (прежде всего, инициатор и ответственный комитет учитывают замечания), может сразу принять его как закон, а может отвергнуть. В последнем случае законопроект дальнейшему рассмотрению не подлежит. После первого чтения законопроект, если он принят, рассылается в субъекты Федерации. Если более трети законодательных собраний субъектов РФ выскажутся против законопроекта, он не допускается до второго чтения; создается согласительная комиссия Думы с представителями субъектов РФ.

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, а может сразу принять закон в третьем чтении, если предлагается бесспорный и срочный законопроект. Так были приняты поправки, например, к Закону о военной службе.

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 в отношении международных договоров, государственной границы и др.). Другие законы не подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации. Но если по истечении 14 дней после их получения Совет Федерации не приступил к их рассмотрению, законы считаются принятыми окончательно Государственной Думой и могут быть направлены на подпись Президенту РФ. Такие факты имели место.

Преодоление разногласий, возникших при отклонении федеральных законов Советом Федерации. При отклонении федерального закона Советом Федерации Государственная Дума может: 1) принять вторично закон в прежней редакции, но требуется $2/3$ голосов; 2) принять закон большинством общего числа голосов с изменениями, предложенными Советом Федерации (нужно учесть все изменения), а затем он принимается Советом 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 состав которой могут входить также работники аппаратов Совета Федерации и Государственной Думы для преодоления разногласий по спорным положениям закона. Решения комиссии принимаются не большинством всех участников комиссии, а путем отдельного голосования представителей Государственной Думы и Совета Федерации открытым голосованием. В протоколе фиксируются: достигнутые соглашения, имеющиеся разногласия, предложения по их преодолению, невозможность преодоления разногласий данным составом комиссии (это имело место в 2000 г.). Государственная Дума при повторном рассмотрении закона обсуждает только предложения комиссии, которые может принять либо отклонить. Принятый Думой закон в редакции согласительной комиссии передается в Совет Федерации. Если Дума не приняла закон в этой редакции и не согласна с предложениями Совета Федерации, она может принять его только $2/3$ голосов (такие случаи имели место). Таким образом, Дума все-таки может одна, без Совета Федерации,

преодолев его вето, принять не конституционный закон. Совет Федерации без участия 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 закон или в течение 14 дней со дня поступления отклонить его (президентское вето). Президент отклоняет законы довольно часто по разным причинам (противоречия Конституции РФ и ранее принятым законам (без изменения их), плохая редакция закона, его неясность, несогласие с отдельными его положениями и т.д.). В отношении конституционных законов и законов о поправках к Конституции президентское вето не применяется, так как они приняты уже $2/3$ голосов и как бы заранее преодолели вето. Если Президент подписал закон, в течение семи дней он должен быть опубликован. Неопубликованные законы применению не подлежат.

Если закон Президентом отклонен, возможны следующие последствия: 1) президентское вето преодолевается $2/3$ голосов в каждой палате. Но если хотя бы одна из них не соберет такого числа голосов, закон не будет принят; 2) палаты принимают предложения Президента, и тогда закон принимается простым большинством голосов и направляется на подпись к Президенту; 3) палаты учитывают некоторые предложения Президента, принимают закон простым большинством голосов, он поступает на подпись к Президенту, который решает — согласиться с исправленным текстом или вновь отклонить закон; 4) если одна из палат пришла к решению не преодолевать вето, не принимать предложения Президента, а разрабатывать законопроект в новой редакции, законодательный процесс начинается снова.

Парламент РФ принимает в год иногда более сотни законов (в основном это поправки к действующим законам).

§ 4. Формы парламентского контроля

Законодательный процесс занимает большую часть времени в работе парламента, но его деятельность этим не исчерпывается. Как уже говорилось, он формирует многие высшие органы государства, активно занимается международными делами. Важнейшая функция парламента — контроль за деятельностью органов исполнительной власти. Формы такого контроля в разных странах неодинаковы. В России воз-

возможен вотум недоверия Правительству РФ, отказ в доверии Правительству (если оно само ставит вопрос о доверии). Эти формы могут быть применены только Государственной Думой, но не Советом Федерации. Обе палаты используют парламентские слушания, когда обсуждается какой-либо важный вопрос жизни общества с приглашением на слушания различных должностных лиц, экспертов (обязательные решения на слушаниях не принимаются, возможны лишь рекомендации); «парламентский час» с приглашением министров для информации (обязывающие министров решения приниматься не могут); парламентский и депутатский запрос. Контрольные функции осуществляют органы, созданные парламентом (Счетная палата, Уполномоченный по правам человека) и др.

Глава 8

ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ

§ 1. Роль органов исполнительной власти в управлении государством

Понятие и роль исполнительной власти. Принятые парламентом законы, указы главы государства, решения судов необходимо исполнять. Для этого создаются специальные *органы исполнительной власти*. Они ведут огромную повседневную работу по реализации правовых актов, осуществляют организационные и иные мероприятия (например, в соответствии с законом о Государственной границе создают систему ее охраны, с законодательством о массовых демонстрациях — устанавливают маршрут движения, закон о партиях требует ведения реестра политических партий и т.д.). В ходе своей деятельности органы исполнительной власти выполняют распоряжения, сами издают правовые акты (в том числе нормативные) в пределах полномочий. Поэтому нередко говорится об их исполнительно-распорядительной деятельности.

Конституция РФ гласит: «Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации». Вместе с тем важнейшие полномочия исполнительной власти РФ принадлежат Президенту РФ, которому, как уже говорилось, непосредственно подчинены главы ведущих федеральных министерств и ведомств.

Исполнительную власть Федерации — *федеральную исполнительную власть* — осуществляют многие другие органы, в том числе центральные органы исполнительной власти, министерства и ведомства и их делегатуры (управления, отделы на местах), но они действуют в конечном счете по поручению Правительства РФ (некоторые органы — по поручению Президента РФ). В субъектах РФ существуют свои правительства (Татарстан, Москва, Нижегородская область, Ставропольский край и др.), в других исполнительной властью наделены главы администраций (президенты республик в составе РФ, губернаторы и др.), иногда — администрация субъекта Федерации, воз-

главляемая губернатором. Они осуществляют *исполнительную власть субъекта Федерации*. 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, 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.). В результате создается хотя и сложная, но *целостная система* органов исполнительной власти.

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 в конституциях и уставах субъектов РФ иногда уточняется: органы исполнительной власти субъекта входят в единую систему в части осуществления полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов (например, ст. 53 Устава Оренбургской области), так как исключительные полномочия субъекта РФ (предметы ведения) осуществляют органы субъектов Федерации. Федеральные исполнительные органы не могут выходить за эти рамки и нарушать предусмотренные Конституцией РФ права ее субъектов (их исключительные полномочия в форме «остаточной» компетенции). В сфере исключительных полномочий субъектов РФ необходимое единство действий органов исполнительной власти обеспечивается 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 Правительства, заместителей Председателя (их шесть) и федеральных министров. Ранг федерального министра имеют не только лица, возглавляющие министерства. Главы некоторых федеральных ведомств (например, Федеральной службы безопасности) тоже имеют такой ранг и входят в состав Правительства РФ с правом решающего голоса на его заседаниях.

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, 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 его мнение имеет решающее значение, голосование проводится очень редко. К тому же министры назначаются Президентом РФ после заслушивания мнения премьера и во многом зависят от него.

Структуру Правительства, его персональный состав определяет Президент РФ при консультациях с назначенным ранее (с согласия Государственной Думы) Председателем Правительства. В ходе консультаций возникают разные мнения (особенно это относится к персональному составу), но решающее значение имеет слово Президента.

Председатель Правительства РФ ведает организацией работы Правительства, представляет его внутри и вне страны, ведет заседания Правительства, подписывает акты Правительства, представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, назначении и освобождении заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, наложении на них дисциплинарных взысканий (взыскания налагает Президент РФ). Председатель Правительства распределяет обязанности между своими заместителями. Он обязан систематически информировать Президента о работе Правительства.

Заместители Председателя Правительства участвуют в выработке и реализации политики Правительства, подготовке и исполнении его решений, координируют и контролируют работу групп министерств.

Федеральные министры участвуют в подготовке решений Правительства, их принятии, исполняют их, руководят соответствующими федеральными органами исполнительной власти. В некоторые составы Правительства РФ входили «министры без портфеля» (как правило, один), если они имели звание «федеральный министр». «Министры без портфеля», имевшие ранг федерального министра, не руководили какими-либо министерствами или федеральными ведомствами, хотя и имели свой небольшой аппарат. Они в основном оказывали помощь Председателю Правительства, выполняли его поручения. Если министры не имеют названия «федеральный министр» (теперь — министр РФ по вопросам социально-экономического развития Чечни, министр РФ по национальным отношениям), то в состав Правительства они не входят, на заседаниях присутствуют по приглашению с правом совещательного голоса. Они также не руководят министерствами или ведомствами (небольшой аппарат они тоже имеют), а занимаются главным образом координационной работой в сфере своей деятельности.

Наряду с федеральными министерствами есть также другие центральные органы государственного управления. Их обобщенно называют ведомствами. Это государственные комитеты (например, Государственный таможенный комитет РФ), федеральные службы (ФСБ России), федеральные агентства (Российское агентство по обычным вооружениям), федеральные комиссии (Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг), федеральные надзоры (Федеральный горный и промышленный надзор), иные органы, например Главное управление специальных программ Президента РФ. Их руководители могут входить в состав Правительства, если имеют ранг федерального министра (например, директор ФСБ России), а чаще не имеют и в Правительство не входят (например, руководители Федеральной пограничной службы РФ, Российского авиационно-космического агентства, Государственного комитета РФ по рыболовству, Федерального надзора России по ядерной и радиационной безопасности).

В заседаниях Правительства по приглашению его Председателя могут участвовать руководители других центральных органов, приглашенные лица. Однако они имеют лишь совещательный голос и не участвуют в принятии решений.

В составе Правительства действует более узкий орган — его *Президиум*, в состав которого входят Председатель Правительства, его заместители, иногда — некоторые ведущие министры, а также руководитель аппарата Правительства. Конкретный состав Президиума определяется постановлением Правительства. Президиум вправе принимать решения от имени Правительства по некоторым вопросам.

Из состава членов Правительства образуются также *комиссии* и *советы*, объединяющие группу министров, близких по профилю работы (комиссии по внешней политике, по экономике, по координации соглашений о разделе продукции, по вопросам Содружества Независимых Государств и др.). Есть межведомственные комиссии (например, по финансовому оздоровлению сельскохозяйственных производителей). Иногда создаются временные комиссии (например, Комиссия по оперативным вопросам, в кризисных условиях создавался оперативный штаб Правительства для стабилизации экономического положения). Председателем некоторых наиболее важных комиссий может быть Председатель Правительства, другими руководят его заместители.

Порядок формирования Правительства РФ. Процедура формирования Правительства начинается с того, что Президент РФ выбирает по своему усмотрению кандидатуру Председателя Правительства и вносит ее на рассмотрение Государственной Думы. Государственная Дума рассматривает представленную кандидатуру в течение недели, затем проводится тайное или открытое голосование. Для утверждения кандидатуры необходимо большинство голосов от общего состава. После трехкратного отклонения представленных кандидатур (кандидатуры) Президент назначает Председателя Правительства по своему усмотрению, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы в Думу.

После получения согласия Думы Президент назначает Председателя Правительства, который в течение недельного срока представляет ему предложения о структуре Правительства (перечень министерств, ведомств) и, как это сложилось на практике, кандидатуры конкретных лиц. Хотя кандидатуры на должность заместителей Председателя Правительства и федеральных министров предлагает премьер-министр, решающее слово принадлежит Президенту. Назначения производит он, издавая указ о составе Правительства РФ.

Прекращение полномочий Правительства РФ. Существуют различные основания прекращения полномочий Правительства:

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 Председатель Правительства. 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 Президентом РФ. В отставку от-

правляется премьер-министр, но это означает и увольнение всего Правительства;

4) Правительство может быть *уволено* в результате двойного *вотума недоверия* или однократного *отказа в доверии*, что происходит путем голосования в Государственной Думе (необходимо большинство голосов от общего состава). Президент 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 Председателя Правительства. В таком случае он подает Президенту *заявление о невозможности исполнения своих полномочий* (причины могут быть самыми разными: болезнь, ситуация, сложившаяся в Правительстве, и др.). Прекращение полномочий Председателем Правительства одновременно означает отставку Правительства.

Из перечисленных оснований в России использовались два: выборы Президента РФ (в том числе досрочные) и увольнение Правительства в отставку в результате увольнения Президентом Председателя Правительства. Государственная Дума выражала недоверие Правительству, но лишь однократно, что не повлекло за собой юридических последствий.

Во всех случаях прекращения полномочий Правительства оно по поручению Президента продолжает действовать до создания нового Правительства.

Заместители Председателя Правительства и министры также могут подать в отставку. Она принимается Президентом, уведомлять Государственную Думу не требуется. Президент назначает на место ушедших в отставку новых членов Правительства.

Функции Правительства РФ. Правительство РФ, управляя страной, осуществляет следующие функции. Во-первых, 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 подчинены также исполнительные органы субъектов РФ по вопросам исключительных предметов ведения Федерации и по вопросам совместного ведения Федерации и субъектов РФ. Во-вторых, Правительство обеспечивает координацию и единство де-

тельности органов исполнительной власти. В том числе оно координирует деятельность министерств и ведомств, непосредственно подчиненных Президенту. В-третьих, Правительство осуществляет непосредственную управленческую деятельность на территории всей страны. Оно вправе принимать постановления общего характера, обязательные для физических и юридических лиц. Его постановления и распоряжения 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 Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации»¹. В нем содержится детальный перечень полномочий Правительства.

В сфере *обеспечения прав и свобод личности*, выполнения гражданином своих конституционных обязанностей, законности и охраны общественного порядка Правительство осуществляет меры, направленные на обеспечение безопасности личности, законности и общественного порядка, борьбу 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. Правительство не устанавливает своими актами основные права и обязан-

¹ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

ности граждан, основы законности, порядок деятельности судов. Это делает парламент. Главное направление деятельности Правительства в этой сфере — *обеспечительное*.

В сфере *экономики* Правительство 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 обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности, принимает меры по реализации трудовых прав граждан, разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает реализацию этих программ, обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики, принимает меры, направленные на реализацию прав граждан на охрану здоровья, санитарно-эпидемиологическое благополучие в стране, разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки, в том числе фундаментальной, приоритетных направлений прикладной науки, обеспечивает 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 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 и законов РФ.

В сфере *обороны, государственной безопасности, внешней политики и международных отношений* Правительство осуществляет меры по обеспечению обороны и государственной безопасности (эти меры

Правительство осуществляет под руководством Президента РФ), организует оснащение вооружением и военной техникой, материальными средствами и услугами Вооруженных Сил РФ, других войск и военных формирований, обеспечивает функционирование военного производства. Правительство обеспечивает реализацию внешней политики Российской Федерации, представительство РФ 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 их участниками, разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного сотрудничества и др. Основными направлениями 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 Правительству 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 об их изменениях. Эти отзывы Правительства подлежат обязательному оглашению в Совете Федерации и Думе (обычно на заседаниях соответствующих комитетов, готовящих к слушанию законопроекты).

Правительство имеет право и обязано давать свои *заключения* на законопроекты финансового характера. 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 быть выслушанными. Им предоставляется слово для первоочередного выступления.

В случае постановки депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации вопросов, касающихся деятельности Правительства, 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; решаются 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 и положение об Аппарате Правительства.

На заседаниях Правительства, как правило, председательствует Председатель Правительства, по его поручению может председательствовать его заместитель. На заседаниях вправе председательствовать также Президент РФ, но на практике это бывало очень редко. Чаще Президент РФ (иногда — еженедельно) созывает под своим председательством совещания Председателя Правительства, ведущих министров и некоторых других лиц. Решение на заседаниях Правительства может быть принято голосованием его членов, но голосование проводится крайне редко — если имеется несколько вариантов решения. В этом случае сначала проводится рейтинговое голосование, а затем дорабатывается один-два проекта, 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 РФ, иные лица, но в случае, если это установлено федеральными законами или в порядке, определенном самим Правительством. Заседания Правительства могут быть открытыми и закрытыми. Представителям прессы обычно разрешается присутствовать только в начале открытого заседания, поскольку 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, могут решаться на заседаниях его Президиума. Обычно на них также председательствует премьер-министр. Президиум принимает обязательные решения от имени Правительства, но любое его решение Правительством может быть отменено.

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 (если они принимаются) приобретают юридическую силу после издания соответствующих постановлений Правительства или приказов министров.

Акты Правительства РФ и их реализация. Решения, принимаемые на заседаниях Правительства, 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. Специфическими 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, устанавливают правовой статус общественных объединений, имеют межведомственный характер, 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 отнюдь не изолированно от других органов государственной власти, а в тесном контакте с Президентом РФ, указы которого оно обязано исполнять. Правительство взаимодействует с Федеральным Собранием, в котором имеет свое представительство (обычно 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. Представитель Правительства есть в Конституционном Суде РФ. Правительство через соответствующие органы и учреждения (министерства юстиции, внутренних дел, исправительные учреждения, судебных исполнителей и т.д.) обеспечивает исполнение судебных решений.

Реализация актов Правительства РФ, а также его повседневная деятельность обеспечиваются государственными служащими. Внутреннюю деятельность Правительства, его текущую работу обеспечивает рабочий Аппарат Правительства, возглавляемый руководителем Правительства РФ. 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 отзываться лицензии, их уполномоченные должностные лица, если это устанавливает закон, вправе налагать административные взыскания (штрафы и др.). В октябре 2002 г. Министерство по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций РФ в связи с нарушением законов прекратило вещание телерадиокон-

пании «Московия» и поставило вопрос о дисциплинарной ответственности руководителей государственной компании «Маяк»¹.

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, увеличением производительности труда в сфере экономики, что создает возможности и ресурсы развивать сферы самого разного обслуживания). Их численность на долю населения в России по сравнению с СССР увеличилась. Надо заметить, однако, что различие между управленцами и другими лицами, занятыми общественно полезным трудом, 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, их служащие хотя и находятся на службе в государственных учреждениях, чиновниками не являются. Властное управление реализуется *государственным аппаратом* исполнительной власти, который составляют должностные лица, работающие в органах государства. Выше уже говорилось о трех видах государственной службы в РФ, предусмотренных Указом Президента РФ (2003 г.): гражданская, военная и правоохранительная. Первая подразделяется на федеральную и гражданскую государственную службу субъектов РФ. Государственная гражданская служба субъектов РФ создается по предметам совместного с Федерацией ведения и по предметам, отнесенным Конституцией РФ к ведению субъектов РФ («остаточные полномочия»).

В различных органах федеральной государственной службы в сфере экономики, социальных отношений, политики, духовной жизни трудится большой отряд государственных служащих. Среди них более 575 тыс. человек находятся на классифицированной государственной службе (федеральной государственной службе) РФ (в органах законодательной власти — 10,4 тыс., исполнительной власти — 456,1 тыс., судебной власти — 105,7 тыс., в других федеральных органах — 3,4 тыс.)². Только небольшая часть федеральных государственных служащих ($\frac{1}{10}$) работает в центре, большинство служат на местах в федеральных территориальных органах министерств и ведомств (уп-

¹ См.: Российская газета. 2002. 26 окт.

² Всего служащих в органах государственной власти и местного самоуправления 1,1 млн человек, 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.

равлениях, отделах министерств и ведомств в семи федеральных округах, субъектах РФ, в городах, районах). Правда, не все федеральные министерства и ведомства имеют территориальные органы, например, их нет у Федеральной службы по финансовому оздоровлению и банкротству. Наряду с федеральной государственной службой есть, как считается, государственная служба в каждом субъекте РФ, финансируемая из бюджетов этих субъектов.

Чиновники несут ответственность перед гражданами и юридическими лицами за причинение вреда при нарушении закона. Суды РФ удовлетворяли иски граждан к министерствам обороны, финансов, внутренних дел¹.

Содержание государственного аппарата во всех странах стоит дорого. В России лицо высшей категории «А» (министр, депутат парламента, член Верховного Суда РФ и др.) обходится казне почти в 200 тыс. долл. США в год (с учетом расходов на спецтранспорт, спецсвязь, государственные дачи, зарубежные командировки, отдых и т.д.)².

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). Другое зло — коррупция. По данным некоторых исследований, коррупция чиновников в России «съедает» 30 млрд долл. США³.

§ 4. Ответственность Правительства РФ

За свою деятельность Правительство РФ несет ответственность, которая носит 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 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.

¹ См.: Российская газета. 2002. 23 мая.

² См.: Аргументы и факты. 2000. № 28. С. 5.

³ См.: Российская газета. 2003. 28 нояб.

Ответственность перед *Президентом* 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). Это означает, что увольняется и Правительство как таковое, хотя новый премьер-министр и сам Президент РФ могут сохранить состав прежнего Правительства или его отдельных членов. 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 1997 г.).

Президент может также уволить Правительство при наличии определенных юридических фактов, предусмотренных Конституцией РФ: при отказе Правительству в доверии или при выражении ему недоверия. В этих случаях Президент может принять альтернативное решение: уволить Правительство в отставку или распустить Государственную Думу.

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, как и названные, назначаются Президентом и отвечают перед ним, хотя их деятельностью непосредственно руководят премьер-министр и Правительство в целом. Президент неоднократно увольнял отдельных министров из состава Правительства, объявлял выговоры заместителям министров. Председатель Правительства объявлял также 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. Хотя представители Правительства иногда выступают на заседаниях Совета Федерации, их выступления носят, как правило, лишь информационный характер (правда, новый Регламент Совета Федерации 2002 г. содержит некоторые контрольные элементы). Во-вторых, ответственность Правительства перед Государственной Думой из-за альтернативного полномочия Президента (право 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 уже говорилось, вотум недоверия только тогда имеет юридическое значение, когда он объявлялся два раза в течение трех месяцев. Если этот временной разрыв превышает три месяца, вотумы недействительны.

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 (Министерство финансов РФ) не выделяет запланированных средств из бюджета для работы судов. Обжаловались в Конституционный Суд РФ и некоторые акты Правительства, затрагивавшие конституционные права личности.

Глава 9

ОРГАНЫ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ

§ 1. Роль судебной власти в управлении государством

Понятие судебной власти. В различных странах, в том числе в России, действует множество различных 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 общественную организацию. Особое место среди юридических органов занимает суд. Есть общественные товарищеские суды, третейские суды, церковные дела рассматривают епархиальные суды (в епископских округах) и Священный синод. Однако главную роль в обществе играют государственные суды, представляющие особую ветвь государственной власти — судебную власть. Остальные юридические учреждения и юристы такой властью не обладают. Они либо в той или иной форме сотрудничают с судами, либо входят в подчиненный им аппарат (секретари судебных заседаний, канцелярия суда и др.).

Судебная власть существенно отличается от законодательной и исполнительной. Суд не создает общих правил поведения (законов), как это делает парламент (исключением являются лишь прецеденты в странах англосаксонского права), он не занимается исполнительной деятельностью. Власть суда имеет конкретный характер. Действуя в *особой процессуальной форме* (ее значение подчеркивается тем, что нарушение формы процесса может повлечь за собой отмену решения суда, которое в принципе 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 реше-

ния по таким делам, суд *разрешает конфликты* в обществе, используя государственную власть. Он осуществляет *правосудие*, обеспечивает *господство права*, принимая решения в соответствии с законом и внутренним убеждением, сложившимся у судьи, судебной коллегии в процессе рассмотрения дела.

Государственная судебная власть принадлежит не судебному учреждению как таковому, включающему штатный персонал судей, секретарей, работников канцелярии (а в некоторых зарубежных странах — судебных следователей (следственных судей) и прокуроров). Она осуществляется также не судебным органом в целом (например, районным судом), а *судебным присутствием*, судебным заседанием. Она осуществляется единолично судьей (при рассмотрении незначительных правонарушений) или судебной коллегией, но обязательно действующими в судебном процессе, в форме особой процедуры. Коллегия может состоять из профессиональных судей (не менее трех) либо одного или нескольких судей и определенного числа заседателей (ассизов во Франции, шеффенов в Германии) или присяжных заседателей (от пяти-шести до 24 в разных странах). Гражданские иски рассматриваются обычно коллегией профессиональных судей (мелкие иски — одним судьей), хотя в некоторых штатах США и в гражданских делах участвуют присяжные заседатели. Заседатели или присяжные заседатели 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 некоторых штатах по 24 присяжных). Заседатели имеют одинаковые права с судьей, участвуя в постановлении решения, определении наказания. Присяжные принимают лишь решение о виновности (невиновности) и о смягчающих вину обстоятельствах (в некоторых странах), а наказание назначает судья. Он же выносит решение и по гражданскому иску, если дело рассматривается с участием присяжных заседателей (США, Швеция и др.).

В России институт народных заседателей ликвидирован с 31 декабря 2003 г. Гражданские дела рассматривают только профессиональные судьи, уголовные — или профессиональные судьи, или судьи присяжных (судья и 12 присяжных).

Положение и роль суда в обществе. Положение суда в обществе весьма 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 в ряде стран даже жизни, отобрать у физического или юридического

лица имущество (конфискация), закрыть газету, распустить политическую партию, заставить государственный орган отменить принятое решение и возместить лицу или организации ущерб, причиненный незаконными действиями должностных лиц, лишить родителей родительских прав и т.д. С другой стороны, это сравнительно слабая власть. Она не опирается непосредственно на поддержку граждан-избирателей, как законодательная власть, не имеет таких силовых механизмов, как исполнительная власть (роль судебных приставов не так велика, к тому же последние — это аппарат не судов, а Министерства юстиции). Сила судебной власти коренится в уважении суда гражданами и должностными лицами, в непререкаемости судебных решений, их неуклонном исполнении.

Противоречиво положение суда и в политическом аспекте. В отличие от органов 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 Чечне, об отношениях Федерации и ее субъектов и др.) приняты не без влияния политических мотивов.

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 самому большому контролю государства 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, способствуя развитию демократических начал.

Решая споры, поддерживая социальные нормы в обществе, заставляя добросовестно выполнять контракты, взыскивая долги и налоги, запрещая недобросовестную конкуренцию, пресекая монополистичес-

кую практику, наказывая разного рода мошенников, 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, функционирующие как органы прямого подавления), неправосудные решения оказывают деструктивное влияние на общество.

Судебная ветвь власти имеет свои органы судейского самоуправления (в России — съезды судей, советы судей, избранные квалификационные коллегии судей). Только по решениям квалификационных коллегий судьи назначаются (кроме высших судов), освобождаются от должности, перемещаются в другие суды, могут быть преданы суду по обвинению в преступлении.

§ 2. Судебная система в России

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 в некоторых республиках 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 (уставные) суды субъектов РФ и мировые судьи, являющиеся судами общей юрисдикции субъектов РФ¹. Однако все суды составляют *единую систему* судов РФ, организованы на основе общих принципов, установленных федеральными законами.

¹ Конституционные (уставные) суды субъектов РФ финансируются из их бюджетов, мировые суды — из федерального бюджета. Первые применяют право субъектов РФ, вторые — федеральное право и нормы субъектов РФ.

Для рассмотрения дел о соответствии правовых актов (законов, указов и др.) Конституции РФ, конституциям республик в составе РФ, уставам других субъектов Федерации существуют Конституционный Суд РФ, конституционные (в республиках) и уставные (в других субъектах РФ) суды (на 2003 г. конституционные или уставные суды были созданы лишь в 14 из 89 субъектов РФ). Конституционный Суд РФ проверяет соответствие Конституции РФ федеральных актов и актов субъектов РФ, конституционные и уставные суды субъектов РФ проверяют соответствие правовых актов субъектов их основным законам. Конституционные (уставные) суды рассматривают и другие вопросы, например, споры о компетенции органов государства, дают толкование основных законов, разбирают 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. Некоторые дополнительные полномочия имеют конституционные (уставные) суды отдельных субъектов РФ. Конституционный суд Республики Марий Эл осуществляет контроль за выборами президента республики, в Башкортостане — следит за конституционностью общественных объединений и др.

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. Суд избирает на три года председателя, его заместителя и судью-секретаря. Он рассматривает дела и принимает решения в пленарных заседаниях и в заседаниях двух палат, состоящих из девяти и 10 судей. Рассматривать некоторые дела и решать ряд вопросов Суд может 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, как и конституционные (уставные) суды субъектов РФ, должен решать исключительно вопросы права, не вмешиваться в политические вопросы, хотя четкую грань в данном случае провести сложно: многие аспекты толкования Конституции РФ, прав человека, признания тех или иных актов неконституцион-

ными (например, запрещение коммунистической партии указами Президента РФ Б.Н. Ельцина) имели политический характер.

Конституционные (уставные) суды вправе осуществлять только последующий контроль, когда правовой акт уже вступил в законную силу. Предварительный контроль предусмотрен лишь в отношении международных договоров, не вступивших в силу (таких решений в практике Конституционного Суда РФ не было).

Наряду с судами конституционной юстиции в России действуют 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). Председатель 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 особых административных судов, разрешающих споры граждан с чиновниками, в России нет). Они рассматривают дело по первой и по второй инстанциям (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 входит 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 по причине высокого авторитета Верховного Суда). Верховный Суд РФ действует в составе пле-

нума, президиума, трех судебных коллегий (по гражданским делам, уголовным делам и военная коллегия).

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, 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 является военнослужащий или лицо, проходящее 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, будут рассматривать их дело профессиональные судьи или суд присяжных.

Суд присяжных заседателей образуется при суде общей юрисдикции (городском, субъекта РФ и др.) в составе судьи и 12 присяжных. Приговоры, вынесенные судом присяжных, обжалуются (обвиняемым, его представителем) и протестовываются (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, но 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 возможно на срок не менее пяти лет. Порядок осуществления правосудия определяется федеральными законами, по административным делам — законами субъектов РФ. Финансирование мировых судей производится из федерального бюджета (Судебным департаментом Верховного Суда РФ), а материально-техническое обеспечение — из бюджета соответствующих субъектов РФ.

Мировые судьи рассматривают (единолично) по первой инстанции ограниченную категорию дел. Они вправе: 1) разрешать уголовные дела с предусмотренным наказанием до двух лет лишения свободы; 2) издавать судебные приказы; 3) расторгать браки, если отсутствует спор о детях, и рассматривать другие дела, вытекающие из

брачно-семейных отношений; 4) разрешать имущественные споры, если цена иска не превышает 500 минимальных размеров оплаты труда (в 2004 г. — 300 тыс. руб.); 5) рассматривать дела об административных правонарушениях; 6) разрешать трудовые споры.

Участки мировых судей создаются законами субъектов РФ. 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 и др.). В арбитражных судах предусмотрены *арбитражные заседатели*. В систему арбитражных судов входит Высший Арбитражный Суд РФ, арбитражные суды округов, арбитражные суды субъектов РФ. На территории одного субъекта может действовать несколько арбитражных судов, и, напротив, один арбитражный суд может быть создан для нескольких субъектов.

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. 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 от 3 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации»¹ (в ред. от 4 июля 2003 г.) 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.

Создание *чрезвычайных судов*, т.е. судов, образованных вне общей системы и осуществляющих судебный процесс вне правил, установленных законом (кодексами и др.), запрещено.

При назначении федеральных судей в субъекты РФ (кроме мировых судей, которых субъекты РФ выбирают или назначают сами) со-

¹ СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

гласие субъектов РФ не требуется, но необходимо 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 более высокий возрастной ценз и более продолжительный стаж работы.

Судьей может быть лишь гражданин, не совершивший порочащих его поступков. При исполнении своих полномочий, а также во внеслужебных отношениях судья должен избегать всего, что могло бы умалять 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, совмещать работу в должности судьи с другой оплачиваемой работой, кроме научной, преподавательской, литературной и иной творческой деятельности. Кандидат на должность судьи проходит 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.

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 им 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 не иным, а только Федеральным законом от 2 июня 1992 г. «О статусе судей в Российской Федерации»¹ и при обязательном и решающем участии органов судейского самоуправления. Полномочия судьи приостанавливаются и прекращаются решением квалификационной коллегии лишь в случаях, определенных законом (например, прекращение полномочий при занятии деятельностью, несовместимой со статусом судьи, в частности, предпринимательской деятельностью, или при совершении поступка, позорящего честь и достоинство судьи, при отказе судьи от перевода в другой суд в связи с упразднением или реорганизацией данного 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 субъекта РФ (для судов низших звеньев). Затем необходимо согласие соответствующей квалификационной коллегии судей (для судьи Конституционного Суда РФ требуется согласие этого Суда). Привлечение 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.

Народные, присяжные и арбитражные заседатели. Наряду с судьями (судьями) в принятии решения в судах общей юрисдикции до 1 января 2004 г. участвовали *народные заседатели*. Народные заседатели — это граждане РФ, исполняющие обязанности судей на непрофессиональной основе. Выполнение этой обязанности — гражданский долг. Не могли быть народными заседателями лица, достигшие 70 лет, имеющие детей в возрасте до трех лет, священники, инвалиды, воен-

¹ Ведомости РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

нослужащие, лица, не владеющие языком, на котором ведется процесс, и др.

Присяжные заседатели — разновидность заседателей с ограниченной компетенцией («судей из народа»): они могут принимать решения только по вопросу факта, но не права, т.е. выносят вердикт по вопросу о виновности или невиновности обвиняемого, но не участвуют в принятии решения по вопросу о применении той или иной правовой нормы.

Теперь согласно УПК РФ уголовные дела рассматриваются одним судьей (большинство составов, где в качестве меры наказания может быть назначено лишение свободы до 10, иногда — до 15 лет); тремя профессиональными судьями; судом присяжных (один судья и 12 присяжных). ГПК РФ также исключает участие народных заседателей в гражданском процессе. Гражданские дела рассматриваются одним судьей или тремя профессиональными судьями.

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 своей 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.

§ 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 со следующими принципами, закрепленными в Конституции РФ:

1) участие граждан РФ в отправлении правосудия. При соблюдении указанных выше условий граждане могут быть 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 мало-значительным делам. Остальные дела рассматриваются в судебной коллегии. Некоторые гражданские дела в соответствии с ГПК 2002 г. 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 коммерческой 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, согласно общим правилам, в присутствии сторон (их представителей), быть очным (от слова «око» — глаз, т.е. видеть). В порядке исключения закон разрешает рассмотрение уголовного 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 рав-

ные права. ГПК РФ устанавливает, что прокурор в гражданском процессе является лишь стороной;

8) возможность пересмотра приговоров и решений суда вышестоящим судом. Приговор и решение, как правило, не вступают в силу сразу после их провозглашения. Дается определенный срок для их обжалования и опротестования (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 предусмотрены 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).

В отношении судов действуют и другие конституционные принципы (финансирование судов из федерального бюджета с целью обеспечения полноты и независимости 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 10

ПРОКУРАТУРА В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ

§ 1. Место и роль прокуратуры в управлении государством

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 прокурорскую деятельность 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 современных условиях в дополнение к указанным трем ветвям власти. Есть и иные точки зрения. В Конституции РФ о прокуратуре говорится в главе «Судебная власть».

Согласно Конституции РФ прокуратура представляет собой единую, федеральную и централизованную систему. Ее *единство* обеспечивается особым порядком формирования, подчиненности и деятельности. *Федеральный характер* прокуратуры выражается в том, что она является системой органов Федерации, субъекты РФ собственных органов прокуратуры не имеют. *Централизованный характер* 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 не может уволить Генерального прокурора, но на практике,

как уже говорилось выше, приостанавливал его полномочия. Совет Федерации назначает и отстраняет от должности по предложению Генерального прокурора его заместителей.

Прокуроры субъектов РФ назначаются сроком на пять лет Генеральным прокурором РФ в соответствии со ст. 129 Конституции РФ по согласованию с соответствующими субъектами РФ. *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 составе прокуратуры РФ функционирует совещательный орган — *коллегия*, в которую входят Генеральный прокурор, его заместители, другие прокуроры, назначенные Генеральным прокурором. Решения коллегии 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 должности. 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, кроме преподавательской, научной и творческой деятельности.

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 Закона о прокуратуре РФ неконституционна. Прокурор не только обязан сообщить гражданину о характере и причинах производимой в отношении него прокурорской проверки, но и не вправе отказывать ему 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 прокурора, следователя при совершении ими преступления. Любая проверка о правонарушении этими лицами, производство в отношении них расследования, возбуждение уголовного дела являются исключительной компетенцией органов прокуратуры (кроме случаев, когда прокурор или следователь застигнут на месте преступления).

В 2002 г. в Федеральный закон от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» были внесены дополнения, устанавливающие специальную защиту (меры безопасности и социальную защиту) прокуроров и следователей, членов их семей, а при необходимости и иных родственников¹.

Функции прокуратуры. Главная задача прокуратуры — осуществление от имени Российской Федерации *надзора* за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории России. Цель деятельности прокуратуры — обеспечение верховенства Конституции и закона, единства законности и ее укрепления, защиты прав человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Прокуроры осуществляют надзор по нескольким направлениям:

1) надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представи-

¹ См.: СЗ РФ. 2002. № 40. Ст. 3853.

тельными (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, 11 апреля 2000 г. он постановил, что по заявлению прокурора суды вправе признавать законы субъектов РФ недействующими (но они не могут признавать их недействительными и утрачивающими юридическую силу);

2) надзор за 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) надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

4) надзор за соблюдением 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 РФ и законов, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также соблюдения законных обязанностей органами государства, должностными лицами, общественными объединениями, гражданами РФ и гражданами других государств, находящимися в России. Проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о требующих проверки фактах нарушения законов. Осуществляя проверку, прокурор может беспрепятственно входить на территории и в помещения проверяемых 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 либо уголовное дело (принимает об этом мотивированное постановление).

Прокурор осуществляет надзор за местами лишения свободы. Он обязан немедленно освободить любого, кто был задержан без законных на то 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, интересы 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 обнаружено 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 отстаивать свои права 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. Различается четыре вида актов реагирования при осуществлении прокурорского 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 должностному лицу, который издал этот акт. Протест может быть принесен также в суд, если прокурор считает незаконным или необоснованным решение суда. Протест подлежит обязательному рассмотрению, о его результатах незамедлительно (не позднее десяти дней) сообщается прокурору в письменной форме.

Представление — это обращение прокурора к органу или должностному лицу об устранении допущенных нарушений закона. Оно подлежит безотлагательному рассмотрению. При рассмотрении пред-

ставления 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. Если Конституции РФ и законам не соответствует принятое Правительством РФ постановление, представление не вносится. 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. В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности.

Глава 11

МУНИЦИПАЛЬНАЯ ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

§ 1. Понятия муниципального образования и местного самоуправления

Административно-территориальное деление государственной территории и территориальный коллектив населения. Территория любого государства (кроме «карликовых государств» — Науру, Тувалу и др., где на мелких островах проживают иногда лишь 7—10 тыс. человек) разделена на *административно-территориальные единицы*. Они учитываются при создании органов местного самоуправления. Нередко муниципальные образования создаются в границах административно-территориальных единиц. Однако независимо от того, совпадают они территориально или нет, административно-территориальная единица и муниципальное образование — разные правовые понятия, и управляются они по-разному. Низовое (общинное) звено административно-территориального деления — села, небольшие города, группы мелких деревень почти во всех странах (за исключением Индонезии, Таиланда, некоторых стран Африки) — управляется только избранными населением органами (совет, мэр) или сельским сходом и выбираемым им старостой. Население административно-территориальной единицы может управляться только *назначенными* сверху представителями государства (чиновниками общей компетенции в зарубежных странах — губернаторами, префектами, начальниками районов и др.). Такие единицы есть и в России. Например, округ в Москве — это административно-территориальная единица, возглавляемая *назначенным* префектом. Если местные дела данной территориальной единицы решают выборные ее населением органы — это *муниципальное образование*, его население образует *публичный территориальный коллектив*, а его местные органы — это органы публичной власти территориального коллектива (муниципальная публичная власть). Если же население территории управляется и по местным вопросам назначенными «сверху» чиновниками общей компетенции (губернаторами, префектами и др.), территория остается только административно-территори-

альной единицей. Образованные в пределах округа районы в Москве — это территориальные коллективы, они *выбирают* свои органы управления (управы).

В административно-территориальных единицах зарубежных стран (например, Франция) часто сочетаются назначение сверху чиновника общей компетенции, который осуществляет государственные полномочия, и выборы органов местного самоуправления (советов и др.), которые решают задачи местного значения. При таком сочетании административно-территориальные единицы рассматриваются тоже как территориальные коллективы. Наконец, как говорилось выше, на местах (в крупных городах, единицах регионального — районного и выше звена) есть отделения, отделы министерств (внутренних дел, юстиции и др.), которые выполняют задачи отраслевого государственного управления. Существование таких отделов не изменяет статуса территориального коллектива, где существует местное самоуправление.

Концепция местного самоуправления исходит из наличия разных видов публичной власти. Государственная власть РФ распространяется на всю территорию в границах государства и даже вне ее (на подвижную территорию, например, военные корабли в открытом море), государственная 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 государства — унитарного государства, федерации и ее субъектов, *публичная негосударственная власть*. Она осуществляется гражданами непосредственно путем применения институтов прямой демократии (выборы, референдум и др.) и через избираемые органы и должностных лиц (советы, мэры и проч.).

Муниципальное образование. Территориальный коллектив существует и действует в рамках *муниципального образования*. В России муниципальное образование (и соответственно местное самоуправление) создается, как правило, в рамках административно-территориальных единиц (такая единица получает статус муниципального образования).

В настоящее время муниципальными образованиями в России могут быть: 1) отдельные поселения (города, станицы, поселки и др.); 2) территории, в границах которых может находиться несколько небольших городов или других населенных пунктов (районы или уезды, объединяющие деревни, хутора и т.д.), сельские округа (сельсоветы) и др.; 3) части отдельного поселения (например, городской район в крупном городе, имеющем внутригородское районное деление). Все

эти единицы являются муниципальными образованиями, если в них имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

В состав муниципальных образований могут входить мелкие поселения, не являющиеся муниципальными образованиями. В них не создаются коллегиальные выборные органы, но может быть избран староста или его обязанности поручаются депутату муниципального совета, избранному от данного поселения.

На практике целостная система местного самоуправления создана не во всех субъектах Федерации и не во всех территориальных коллективах. В некоторых субъектах РФ она действует только частично, в отдельных ее практически нет. Более чем в половине субъектов РФ местного самоуправления нет, а 90% имеющих муниципальные образования живут на государственные дотации¹.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² местное самоуправление должно осуществляться на всей территории России. Муниципальными образованиями, в которых осуществляется местное самоуправление, являются: 1) городские и сельские поселения (сельское поселение, как правило, охватывает 1000–3000 человек; 2) муниципальные районы (несколько поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией в целях решения вопросов межпоселенского характера); 3) городские округа (городские поселения, которые не входят в состав муниципального района, имеющие свои органы местного самоуправления); 4) внутригородские территории городов федерального значения (т.е. внутригородские районы). В состав муниципального поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения.

Местное самоуправление и местное управление. Местное самоуправление — это один из видов управления определенными (установленными законом) общественными делами локального сообщества людей. Оно представляет собой самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению вопросов местного значения. Местное самоуправление организуется исходя из ин-

¹ См.: Российская газета. 2003. 2 дек.

² СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. Закон вступает в силу с 1 января 2006 г., некоторые его статьи — раньше, другие, относящиеся главным образом к финансовому обеспечению, — позже, в 2007, 2008, 2009 гг. Поэтому в данной главе охарактеризовано существующее положение, а в заключительном параграфе гл. 14 указаны новеллы, которые вносит данный Закон.

тересов населения, его исторических и иных местных традиций. Оно автономно: его органы не входят в систему органов государственной власти и не подчинены иерархически друг другу (в отличие, например, от системы Советов в странах тоталитарного социализма).

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 данного государства. Как часть целого, оно в соответствии с принципами теории систем и синергетики не может не подчиняться общесистемным качествам. Во-вторых, 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 (так бывает в России, когда муниципальными образованиями являются и районы, и расположенные на их территории небольшие города или поселки).

Местное самоуправление — власть, ограниченная не только территориально, но ограниченная и по кругу полномочий. Ее органы вправе решать вопросы местного значения в соответствии с законом. В унитарном государстве — это закон, принятый его парламентом. В федеративных государствах (включая Россию) такие законы принимаются субъектами Федерации (местное самоуправление — это сфера ведения субъектов), но общие принципы устанавливаются Федерацией.

В более узком смысле местное самоуправление можно разделить на собственно самоуправление и собственно управление, т.е. администрирование. Органами самоуправления в этом смысле будут лишь

непосредственно избираемые гражданами органы и должностные лица (совет, мэр и др.). Органы муниципального управления (администрирования) — это исполнительные органы, созданные выборными органами, назначенные органами самоуправления должностные лица (в том числе муниципальные служащие — управленцы).

Наряду с местным самоуправлением на местах (в городах, районах) существует *местное государственное управление* по вопросам государственного значения (общефедеральным, отнесенным к ведению субъектов Федерации). Его осуществляют отделы, отделения федеральных министерств и министерств (департаментов субъектов РФ, назначенные представители субъектов РФ).

Общественная и государственная теории местного самоуправления. Существует несколько различных взглядов на суть местного управления. Традиционными оппонентами являются сторонники двух крупных теорий — общественной и государственной. Первая больше исходит из должного, вторая главным образом учитывает сущее.

Общественная теория местного самоуправления возникла в связи с борьбой против королевского абсолютизма и с засильем 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 право оформлялось хартиями, даруемыми монархами городам. Затем территориальные коллективы, иные, чем городские, стали принимать свои уставы, превратившись в муниципальные образования 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 (в качестве таковых первоначально рассматривались только городские поселения). В настоящее время, однако, некоторые прежние небольшие города разрослись в огромные мегаполисы (например, Нью-Йорк в США), но теоретически они остаются общинами. Должностные лица общей компетенции сюда не назначаются, но в крупных городах обычно создаются делегатуры министерств (отделы, управления и др.), о которых говорилось выше. Они выполняют общегосударственные полномочия по вопросам своего ведения. Впоследствии местное самоуправление было создано и в более крупных территориальных единицах (районное, областное звено) как отдельная от государственных органов система управления. На уровне городов (кроме

Москвы и Санкт-Петербурга, которые являются субъектами Федерации) и районов местное самоуправление действует и в России. Поскольку его органы не входят в систему органов государственной власти (так устанавливает Конституция РФ), сторонники общественной теории в России отстаивают *общественную природу* местного самоуправления.

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. 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) 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 за рубежом с ними согласовываются некоторые мероприятия (организация муниципальной полиции, противопожарная охрана и др.). Согласование по ряду вопросов необходимо, такая практика существует и в России. Правда, нередко вместо согласования поисков совместных решений государственные органы, органы субъектов федераций командуют местным самоуправлением.

Чиновники министерских делегатур вправе 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 местном самоуправлении. Видимо, нужна разработка общественно-государственной теории, но прежде всего — разработка концепции особой публичной власти местного самоуправления.

Естественные и искусственные административно-территориальные единицы. Во многих зарубежных странах принято различать

естественные и искусственные административно-территориальные единицы и, как следствие, естественные и искусственные территориальные коллективы. С этим делением связана организация муниципального управления и государственного управления на местах.

В зарубежных странах 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 государства. В общинах всегда есть 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 (воевод, губернаторов и др.). В настоящее время также в региональном звене, в отличие от общинного, не обязательны выборные органы самоуправления. Они могут быть, а могут и не быть.

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. Совет Европы подготовил 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). В России это различие не всегда понимается правильно, иногда считают, что понятие «регион» относится только к субъектам Федерации. На самом деле под региональным самоуправлением имеются в виду единицы выше общин (области, губернии, округа, районы и др.), но не автономные образования и не субъекты Федерации.

§ 2. Основы местного самоуправления

Правовые основы. Будучи властью особого рода, местное самоуправление выражает волю территориального коллектива (населения муниципального образования) и опирается на определенные основы: правовую, территориальную и финансово-экономическую.

Правовое регулирование местного самоуправления в России относится к предметам ведения субъектов Федерации. К совместному ведению Федерации и субъектов РФ относится лишь установление общих принципов системы местного самоуправления (п. «и» ст. 72 Конституции РФ). В соответствии с этим Федерация вправе издавать законы об общих принципах местного самоуправления и делает это. Детально местное самоуправление регулируется законами субъектов РФ и уставами самих муниципальных образований.

Правовое регулирование не ограничивается установлением принципов. Правовая основа местного самоуправления — это совокупность различных нормативных правовых актов и отдельных правовых норм, регулирующих вопросы местного самоуправления. В состав правовой основы местного самоуправления в России входят прежде всего некоторые международно-правовые нормы, содержащиеся в *актах международного права*. Это общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры, ратифицированные государством. 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 местного самоуправления объединяться с другими органами местного самоуправления и вступать в Международную ассоциацию органов местного самоуправления и др.

В состав правовой основы местного самоуправления в России входят также положения, содержащиеся в других правовых актах. Это *Конституция РФ* (ст. 12 гл. 8 и др.); *основные законы* (конституции, уставы) субъектов РФ; *рамочные федеральные законы* (от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹); *федеральные законы*, издаваемые в развитие рамочных законов и регулирующие основы отдельных сторон местного управления на федеральном уровне (от 25 сентября 1997 г. «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Фе-

¹ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506. Как уже говорилось, с 1 января 2006 г. вступает в силу федеральный закон с аналогичным названием, принятый в 2003 г.

дерации»¹, от 8 января 1998 г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»² и др.); указы Президента РФ (например, об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» от 15 октября 1999 г.³); постановления Правительства РФ (например, от 19 января 1998 г. «О федеральном реестре муниципальных образований в Российской Федерации»⁴); постановления Конституционного Суда РФ (Суд указывал, например, что субъекты Федерации не вправе подменять местные органы самоуправления путем создания местных органов государственной власти субъекта Федерации, они могут издавать такие органы, но не взамен местного самоуправления); законы субъектов Федерации о местном самоуправлении (такие законы приняты во всех субъектах РФ); уставы муниципальных образований, принимаемые самими муниципальными образованиями (их представительными органами или местным референдумом); некоторые другие правовые акты (постановления и др.) конкретного муниципального образования.

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. Устав — это учредительный документ муниципального образования, имеющий для данного образования всеобъемлющий характер, являющийся основой муниципального нормотворчества и характеризующийся особым (усложненным) порядком принятия и изменения.

Устав — основной акт, регулирующий вопросы местного управления в рамках отдельно взятого муниципального образования. Он принимается либо представительным органом (советом и др.), либо на местном референдуме. В соответствии с законами субъектов РФ в уставе муниципального образования должны быть отражены: границы и состав территории; вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципального образования; порядок участия местного населе-

¹ СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4464.

² СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 224.

³ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5011.

⁴ СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 486.

ния в решении этих вопросов; структура и порядок формирования органов местного самоуправления и его должностных лиц; наименования выборных органов и должностных лиц; срок их полномочий; виды, порядок принятия и вступления в силу нормативных правовых актов органов местного самоуправления; гарантии прав, основания и виды ответственности органов и должностных лиц (отзыв, выражение недоверия, досрочное прекращение полномочий и др.); вопросы муниципальной службы; порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью; особенности организации местного самоуправления в районах с компактным проживанием этнических групп, казачества и др. с учетом исторических и иных традиций.

Уставы муниципальных образований подлежат государственной регистрации, но органами субъектов РФ. В Омской области регистрацию осуществляет законодательное собрание области, в Приморском крае — управление юстиции края, в Самарской области — представительные органы городов и районов, в состав которых входят муниципальные образования.

Кроме уставов в состав правовой основы конкретного муниципального образования входят 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), *положения* о территориальном общественном самоуправлении внутри муниципальных образований.

При регулировании полномочий органов муниципальных образований используется *принцип субсидиарности*. В применении к разграничению предметов ведения государства (РФ) и государственных образований (субъектов РФ), с одной стороны, и муниципальных образований — с другой, он означает следующее: 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. Есть и иные толкования принципа субсидиарности. Они имеют свои особенности, например, в конституционном и международном праве, когда акцент делается на содействии, поддержке при решении общих задач, если только такому содействию не препятствует Конституция и не возражает та ветвь власти, которой содействие оказывается.

Территориальная основа местного самоуправления. Местное самоуправление осуществляется на территории, где постоянно проживает население (там, где существуют лишь временные, вахтовые

посты, невозможно организовать местное самоуправление). Территориальная основа местного самоуправления — это его территориальная организация. Она включает понятие территории, на которой создается местное самоуправление, ее состав, порядок создания, преобразования, объединения и упразднения муниципального образования.

В России до принятия упомянутого выше Закона об общих принципах организации местного самоуправления 2003 г. использовались три территориальные модели: одноуровневая, двухуровневая и трехуровневая, а также смешанная система муниципальных и немunicipальных территориальных образований. При *одноуровневом* варианте муниципальными образованиями являлись районы субъекта РФ или отдельные города, выделенные из районного подчинения и не имеющие внутренних внутригородских районов. Входящие в состав районов сельские и иные поселения (деревни, поселки), а также части городов не являются муниципальными образованиями (не имеют собственности, своего бюджета, выборных органов) и на своей территории могут создавать только территориальное общественное самоуправление. Такой вариант пригоден для небольших субъектов РФ, где городское население немногочисленно, но он встречается и в иных субъектах РФ (Тульская область и др.).

Двухуровневая территориальная модель местного самоуправления применялась там, где и районы, и находящиеся в их составе сельские административные единицы, небольшие города являлись муниципальными образованиями (Алтайский край, Калужская область). Эта модель применялась также в крупных городах, где есть внутригородские районы. В этом случае и город, и его районы могли быть муниципальными образованиями. При двухуровневой системе объекты муниципальной собственности и источники доходов разграничивались либо законом субъекта Федерации, либо уставом города, в составе которого находятся районные муниципальные образования.

Трехуровневая система муниципальных образований создавалась тогда, когда в состав района, являющегося муниципальным образованием, входило менее крупное муниципальное образование (например, сельский округ), а в составе последнего есть поселки или села, в свою очередь являющиеся муниципальными образованиями. В конечном счете вопрос о том, создавать в данной территориальной единице (например, в поселке) муниципальное образование или нет, решали сами жители. Практически это было возможно лишь там, где имелись небольшие, но экономически развитые поселения с собственными источниками доходов, что позволяло им формировать местный бюджет. Такая ситуация существовала, например, в Воронежской области, Ставропольском крае. Эта система была возможна и в крупных горо-

дах с внутригородскими районами, когда последние делятся на микрорайоны или другие территориальные единицы (разграниченные, например, пространственными факторами). В этом случае все три звена могли являться муниципальными образованиями.

Смешанная территориальная система имела три варианта. При первом варианте в районах и крупных городах действовали только органы государственной власти, назначенные органами государственной власти субъекта Федерации. Местное самоуправление в таких субъектах РФ осуществлялось только на общинном уровне — в небольших городах, сельских поселениях, группе деревень. Так обстояло дело в Башкортостане, Татарстане, Новосибирской области. Вторым вариантом применялся, если на общинном уровне были только органы местного самоуправления, а в районах параллельно функционировали и органы государственной власти (назначенные сверху или избранные населением), и органы местного самоуправления, избранные населением. Третий вариант — местное самоуправление действовало только в районах и крупных городах, где были для этого необходимые финансовые средства (Иркутская область, Красноярский край и др.).

Реформа местного самоуправления, предусмотренная Законом 2003 г. (ее осуществление рассчитано на несколько лет), изменяет систему местного самоуправления (вводятся четыре названные выше вида муниципальных образований) и ее экономическую основу. Одна из главных целей — создание такой системы, при которой органы местного самоуправления обладали бы экономическими (и прежде всего финансовыми) ресурсами, позволяющими им реально осуществлять свои права и обязанности в территориальном коллективе. С этой целью внесены изменения в финансовые законы, прежде всего в Налоговый кодекс РФ. Они позволяют обеспечить органы муниципального самоуправления дополнительными ресурсами.

При любой модели организации территории муниципальных образований иногда в них выделяются особые территории (кварталы и иные территории в городах, деревни в сельских муниципальных образованиях и др.) с общественным самоуправлением. Их органы не являются органами муниципального самоуправления, не обладают властными полномочиями.

В России существует 155 тыс. селений. В настоящее время выделены более 40 тыс. муниципальных образований (как указывалось выше, в большинстве из них нет местного самоуправления). В соответствии с Законом 2003 г. их будет приблизительно 27 тыс.¹

¹ См.: Российская газета. 2003. 17 окт., 11 нояб.

В последние годы главным образом из-за недостатка средств местное самоуправление в селах, поселках (Якутия, Курская, Рязанская, Тамбовская области и др.) ликвидируется, создаются более крупные образования для местного самоуправления (округа в Самарской области и др.).

Вопросы территориального устройства муниципального образования (создание, изменение границ, упразднение и др.) должны решаться при обязательном учете мнения его населения. Оно может быть решающим (при проведении решающего референдума) или консультативным (например, при консультативном референдуме или при проведении местных опросов, при обсуждении вопроса на собраниях жителей и т.д.). Порядок осуществления таких изменений регулируется либо законами субъектов Федерации о местном самоуправлении (например, Закон Свердловской области), либо специальными законами по вопросу об изменении границ муниципальных образований (например, Закон Удмуртской Республики об учете мнения населения при установлении и изменении границ муниципальных образований). На практике изменения границ муниципальных образований, в том числе в связи с передачей населенных пунктов из одной области в другую, проводились в России много раз.

Объединения муниципальных образований. Муниципальные образования могут создавать объединения в форме ассоциаций или союзов. Они образуются 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 политической 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) теми или иными органами Министерства по налогам и сборам (в зависимости от уровня ассоциации создается она в пределах одного субъекта РФ или выходит за эти пределы).

В России действует несколько видов объединений муниципальных образований: *общероссийские* (Союз российских городов, объединяющий крупные города, Союз малых городов и др.). Их участниками 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 хозяйствен-

ное единство (ассоциация городов Юга России, ассоциация городов Крайнего Севера и Заполярья); ассоциации и союзы муниципальных образований в пределах *субъекта Федерации* (например, ассоциация местного самоуправления в Республике Карелия).

Финансово-экономические основы местного самоуправления.

Для того чтобы осуществлять свои полномочия, органы местного самоуправления должны иметь материальные и финансовые средства. Это финансово-экономическая основа местного самоуправления. Ее составляют муниципальная собственность (например, хлебопекарня), местные финансы (муниципальный бюджет), иная собственность, а также имущество, служащее для удовлетворения местных потребностей (например, природные ресурсы, находящиеся в федеральной государственной собственности или государственной собственности субъектов Федерации, но используемые для удовлетворения потребностей муниципального образования), имущество, находящееся в государственной собственности, но переданное в управление органам местного самоуправления (например, служебные здания).

Главной составной частью финансово-экономической основы муниципального самоуправления является *муниципальная собственность*. Это публичная собственность населения территориального коллектива каждого отдельного муниципального образования. От имени населения управляют и распоряжаются этой собственностью (в том числе продают ее) те органы муниципального образования, 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 следующими способами: передача отдельных объектов федеральной собственности и собственности субъектов Федера-

ции в муниципальную; приобретение имущества на основе гражданско-правовых сделок (покупка, обмен, дарение); взимание налогов и иных обязательных платежей в местные бюджеты (образуемые таким образом средства становятся муниципальной собственностью); при получении продукции и других доходов от муниципальных предприятий, учреждений в сфере услуг и т.д.

Порядок приобретения и отчуждения муниципальной собственности определяют муниципальные органы (в соответствии с законодательством субъектов Федерации). 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 обязательно зачисляются в местный бюджет.

Кроме муниципальной собственности 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). Кроме того, если муниципальным органам передаются некоторые государственные полномочия (имеются в виду прежде всего государственные полномочия субъекта РФ), то передаются и необходимые средства. В этом случае территориальный коллектив не всегда не становится собственником (он, например, распоряжается переданными финансами, но не сооружениями), 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 Федерации. Последний согласовывает этот перечень с органами муниципального образования и направляет в администрацию субъекта Федерации для издания правового акта о перечне объектов в безвозмездное пользова-

ние 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 определенных недр, лесов, растительного, животного мира и т.д. Пример: на участке земли, принадлежащей субъекту Федерации, расположен песчаный карьер. Песок — собственность 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. Каждое муниципальное образование принимает свой местный (муниципальный) бюджет, состоящий из доходной и расходной частей. Наиболее весомой частью доходов являются *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 Налоговым кодексом 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 соответ-

ствии с КоАП РФ (за загрязнение окружающей среды, нарушение правил торговли и уличного движения и др.).

Во всех странах мира доходы органов местного самоуправления недостаточны для покрытия их расходов (в США эти доходы 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. Кроме того, в России муниципальные бюджеты несут значительную долю расходов по обслуживанию жилищно-коммунального хозяйства. Поэтому в России, как и в других странах, значительная часть расходов (в России — основная) покрывается за счет доходов государства и субъектов Федерации. 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 налогов на прибыль предприятий и добавленную стоимость. Эти так называемые регулируемые доходы составляют вторую часть доходов муниципального бюджета. Размер отчислений устанавливается в процентах от тех средств, которые предназначены для федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации. Это делается только законами (по отношению к доле федеральных налогов — федеральным законом, по отношению к налогам субъектов — законом субъекта) либо ежегодно (на один год), либо на долговременной основе (не менее трех лет). Конкретные нормативы отчислений от регулируемых доходов определяются для каждого муниципального образования отдельно, законами субъектов Федерации.

Третий элемент доходной части местного бюджета — доли федеральных и так называемых региональных (субъектов Федерации) налогов, которые при уплате налогоплательщиками сразу идут в местный бюджет. При заполнении платежных документов такое разделение указывается. Это часть подоходного налога с физических лиц, часть налога на прибыль организаций и т.д. В отличие от регулируемых налогов эти доли закреплены за местными бюджетами не на временной основе (годовой или более долговременной), а постоянно.

Доходы муниципальных бюджетов почти всегда включают *финансовую помощь*, получаемую органами местного самоуправления от государственной власти (Федерации или ее субъектов, от тех и других). Такая финансовая помощь оказывается из средств специального *фонда поддержки муниципальных образований*. Фонд создается за счет средств государственного бюджета и других поступлений как федеральный, и в каждом субъекте РФ он является частью соответствующих бюджетов. Фонд образуется за счет отчислений от федеральных

налогов и налогов, поступающих в бюджет субъектов Федерации. 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»). Дотации выделяются обычно слабым в финансовом отношении муниципальным образованиям, когда их собственные доходы малы. 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 Федерации, 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 возврату. Чаще 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 целевой 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.

Часть таких доходов может составлять так называемые *целевые* (ранее — *внебюджетные*) *фонды*. Бюджетный кодекс РФ не предусматривает возможности образования внебюджетных фондов, обезличенное их существование приводило к злоупотреблениям в расходовании этих средств. Теперь представительными органами местного самоуправления фонды вне бюджета создаются как целевые, для обеспечения отдельных программ (образование, помощь инвалидам и т.д.).

Расходная часть бюджетов муниципальных образований определяется их представительными органами (сельским сходом муниципального 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.

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.

Наряду с муниципальным заказом, носящим возмездный характер для его исполнителя, применяется *социальный заказ*. Это безвозмездное добровольное выполнение каких-то работ, услуг для местного самоуправления (обычно по благоустройству населенных пунктов, обслуживанию населения и др.).

Глава 12

ПРЕДМЕТЫ ВЕДЕНИЯ, ПОЛНОМОЧИЯ И КОМПЕТЕНЦИЯ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

§ 1. Предметы ведения

Вопросы местного значения. Публичная власть территориального коллектива находит свое выражение в регулировании его жизнедеятельности. Эта жизнедеятельность разнообразна. Она включает вопросы экономики (управление муниципальной собственностью и др.), политики (муниципальные выборы), область социальных отношений (общественные работы), образования (начальное образование), культуры. Направления и сферы деятельности, по которым и в пределах которых (эти пределы установлены законом) население и созданные им органы вправе осуществлять свое регулирование, составляют *предметы ведения* местного самоуправления. Они дают представление о том, в каких областях общественной жизни может осуществляться местное самоуправление. В Конституции РФ перечислены лишь предметы ведения Федерации и совместные предметы ведения Федерации и субъектов. Исключительные предметы ведения субъектов не названы, равно как и предметы ведения местного самоуправления. В отношении последнего употребляется формулировка «вопросы местного значения».

Предметы ведения местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ включают три категории: 1) вопросы местного значения; 2) отдельные полномочия государственных органов, которыми могут наделяться органы местного самоуправления; 3) полномочия, переданные другими органами местного самоуправления (например, вышестоящего звена) на договорной основе. Решая эти вопросы и осуществляя свои полномочия, органы и должностные лица муниципальных образований имеют своей главной задачей *комплексное социально-экономичес-*

¹ Как указывалось выше, в 2003 г. был принят новый, одноименный закон. О нем речь пойдет ниже.

кое развитие муниципального образования, удовлетворение законных *интересов* и обеспечение *прав населения* (в том числе временно находящегося на данной территории).

Вопросы местного значения — это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности муниципального образования, если они не отнесены законом к компетенции Федерации или ее субъектов. Федеральный закон 1995 г. относит к вопросам местного значения:

а) в экономической и финансовой сфере — управление муниципальным имуществом, в том числе муниципальной собственностью, муниципальным жилищным фондом и нежилыми помещениями, установление местных налогов и сборов, управление местными финансами и др.;

б) в сфере социальных отношений и культуры — управление учреждениями образования и здравоохранения, дорожное строительство, транспортное обслуживание населения, благоустройство и озеленение территории, обеспечение жителей услугами торговли, общественного питания, бытового обслуживания, создания условий для деятельности учреждений культуры, развития физической культуры и спорта, организации ритуальных услуг, содержания мест захоронения и др.;

в) в сфере охраны общественного порядка — организация и содержание органов охраны общественного порядка, контроль за их деятельностью, обеспечение противопожарной безопасности, организация муниципальной пожарной службы и др.;

г) в сфере правовой деятельности — принятие и изменение устава муниципального образования, контроль за его соблюдением, принятие нормативных актов в пределах компетенции муниципального образования, защита законных прав и интересов муниципального образования в правоохранительных органах и др.

Перечень, который содержится в Федеральном законе о принципах местного самоуправления, является открытым. Субъекты Федерации в своих законах могут его расширять и конкретизировать, в том числе передавая законом муниципальным образованиям некоторые функции государственных органов субъекта. В рамках, установленных федеральным законом, муниципальные образования вправе решать другие вопросы, которые отнесены законами субъектов Федерации к категории вопросов местного значения, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению органов государственной власти или других муниципальных образований (например, вышестоящего звена). В некоторых законах о местном самоуправлении, принятых субъектами Федерации, к вопросам местного значения дополнительно отнесены участие в проведении государственной

политики по улучшению условий и охраны труда, предупреждению производственного травматизма (Челябинская область), транспортные местные коммуникации (Воронежская область) и др. Конкретный перечень вопросов местного значения, относящихся к ведению каждого муниципального образования, закреплен в его уставе.

В рамках общих принципов, определенных федеральным законом, субъекты РФ своими законами могут устанавливать конкретные перечни вопросов для разных звеньев муниципальных образований (например, для муниципального образования района и расположенного на территории района муниципального образования — поселка). Эти перечни не одинаковы.

Переданные полномочия. Вторая группа вопросов, которые могут относиться к предметам ведения муниципального образования, — это отдельные полномочия государственных органов, переданные органам местного самоуправления органами *государственной* власти. Данная группа вопросов может входить, а может не входить в предметы ведения муниципальных образований (не входит, если переданных полномочий нет). В настоящее время еще не принят федеральный закон о порядке передачи отдельных полномочий органов государства органам местного самоуправления. До его принятия такая передача может осуществляться со ссылкой на ст. 132 Конституции РФ (в ней говорится о возможности передачи полномочий с одновременной передачей для их осуществления материальных и финансовых ресурсов), а также на ст. 6 Федерального закона об общих принципах местного самоуправления 1995 г.

В некоторых субъектах РФ приняты специальные законы, регулирующие порядок передачи указанных полномочий, и законы о порядке передачи материальных средств при передаче полномочий (Ленинградская область — в 1997 г.). В законах говорится о передаче полномочий не органов, а области как таковой. На основе двух этих законов общего характера в Ленинградской области принято более 10 конкретных законов о наделении «отдельными полномочиями Ленинградской области», в частности, Бокситогорского района, города Гатчины и др. (с их согласия). Пример Ленинградской области свидетельствует о том, что на местный уровень передаются: организация работы по медицинской, профессиональной и социально-бытовой реабилитации инвалидов, ведение учета граждан и сбор документов для обеспечения транспортными средствами по медицинским показаниям (автомобилями, мотоциклами, инвалидными креслами-колясками и др.); назначение и выплата компенсаций и пособий гражданам, имеющим детей; назначение и выплата компенсаций репрессированным и впоследствии реабилитированным гражданам; выдача санатор-

но-курортных путевок льготным категориям населения; организация работы по попечительству в отношении лиц, нуждающихся в уходе по состоянию здоровья, и др.

Государственные органы субъекта Федерации осуществляют контроль за использованием переданных полномочий. Такой контроль возлагается на какой-либо один орган субъекта РФ или на несколько органов в соответствии с профилем переданных полномочий. В Ленинградской области основная часть полномочий относилась к социальным вопросам, и контролирующим органом в законах был назван Комитет социальной защиты Ленинградской области. В отношении других переданных полномочий (государственная регистрация актов гражданского состояния — рождения, смерти, установления отцовства, изменения фамилии, имени, исправление, восстановление, аннулирование актов гражданского состояния и др.) контроль был возложен на отдел записи актов гражданского состояния Ленинградской области. Полномочия, связанные с ведением архивов, были переданы архивным отделам администрации муниципальных образований, а контроль — Архивному управлению Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Некоторые полномочия в сфере медицинского обслуживания переданы соответствующим медицинским органам, а контроль за их осуществлением — Комитету здравоохранения области. Все указанные полномочия передавались бессрочно. Однако, видимо, возможна ситуация, когда те или иные полномочия будут передаваться на срок.

Наряду с передачей полномочий были переданы материальные и финансовые средства путем заключения договоров между органами государственной власти субъекта Федерации и органами муниципальных образований. Средства передавались безвозмездно. Как установлено договором, если переданные полномочия не обеспечены материальными и финансовыми средствами, органы местного самоуправления не несут ответственности за реализацию 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.

Третьей составной частью предметов ведения местного самоуправления могут быть полномочия, переданные другими органами *местного самоуправления* на договорной основе. Как известно, подчиненность одного муниципального образования (в том числе мелкого

более крупному) другому не допускается. Поэтому они могут строить свои взаимоотношения, в том числе по вопросу о полномочиях, только на договорной основе. Необходимость в передаче полномочий одного муниципального образования другому может возникнуть, если одно муниципальное образование находится на территории другого, более крупного (например, внутригородской район в городе или крупный поселок в сельском районе), если необходимо сосредоточить усилия нескольких соседних муниципальных образований на осуществлении крупного проекта (например, строительство сельской гидроэлектростанции для соседних районов). Объединение усилий может быть обусловлено и другими факторами.

§ 2. Полномочия муниципального образования и компетенция органов местного самоуправления

Выявление предметов ведения имеет важное значение для определения роли местного самоуправления в обществе. Они дают представление о том, в каких областях может осуществляться местное самоуправление. Но необходимо знать, каковы полномочия местного самоуправления в этих областях, т.е. какова совокупность прав и обязанностей, посредством и в пределах которых граждане, действующие непосредственно (например референдум) и опосредованно (через своих представителей), выполняют свои задачи и функции, обеспечивая жизнедеятельность муниципального образования. Понятие полномочий местного самоуправления характеризует его возможности и ответственность в каждой из сфер предметов ведения. В своей совокупности предметы ведения и полномочия реализуются главным образом через осуществление компетенции органов, а также непосредственно гражданами местного самоуправления. Субъектами, носителями полномочий выступают органы местного самоуправления, их должностные лица и определенная категория граждан — избиратели. Каждый из этих трех элементов имеет свою компетенцию (например, представительный орган — в сфере бюджета, глава муниципального образования — в области управления, граждане — определяя состав избранных или досрочно отзывая их), но при их объединении с учетом предметов ведения возникает новое качество, не свойственное ни одному из элементов в отдельности, — компетенция муниципального образования.

Перечень предметов ведения, приведенный выше, свидетельствует, что местное самоуправление обладает значительной компетенцией в различных областях. Возьмем для примера сферу образования. В данной сфере муниципальное образование содержит и обеспечивает развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного обще-

го и профессионального образования. Муниципальное образование, скажем, в городе Верхний наделено этим полномочием: построить новую школу. Такое решение принял орган местного самоуправления, став субъектом этого полномочия. Как субъект он имеет определенные права (например, на расходы для этой цели из местного бюджета) и определенные обязанности — завершение строительства в установленный срок. Таким образом, предмет ведения и полномочие сливаются в конкретное мероприятие, составляющее компетенцию местного самоуправления и более конкретную компетенцию того или иного органа (например, главы администрации муниципального образования), осуществляющего поставленную задачу.

Или другой пример. В Федеральном законе об общих принципах местного самоуправления 1995 г. в качестве предмета ведения названа организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечение услугами связи. Законы о местном самоуправлении субъектов Федерации (например, Брянской области) называют более конкретные полномочия по данному предмету ведения: создание, содержание и обслуживание муниципального автохозяйства; приобретение транспорта для местных пассажирских и грузовых перевозок на своей территории; установление правил транспортного обслуживания, строительство и содержание дорог, остановочных пунктов, вокзалов, пристаней, аэропортов и др.; организация обеспечения населения услугами связи, радио и телевидения.

Подобные примеры можно привести и по другим предметам ведения. Выше полномочия местного самоуправления были охарактеризованы по отдельным сферам.

Анализ свидетельствует о том, что общие положения о предметах ведения муниципального образования конкретизированы в полномочиях, составляя вместе с первыми компетенцию муниципального образования, получающую свое развитие в полномочиях его органов и должностных лиц.

Глава 13

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 постановления, могут взимать местные налоги и сборы (в установленных законом пределах), занимаются вопросами образования, здравоохранения, строительства различных сооружений, дорог, ремонта и обслуживания 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) и, в-третьих, только присущими этим органам 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). Основы организации и деятельности органов местного самоуправления определяются актами государственной власти — законами РФ и ее субъектов.

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 — это система управления местными делами только через выборные органы общей компетенции (совет, мэр и др.). В мелких общинах совет заменяет общее собрание жителей (сход), а мэра — староста. Жители могут избирать непосредственно и других должностных лиц, имеющих отраслевые полномочия (например, казначей общины, шерифа, ответственного за соблюдение обще-

ственного порядка). Эта система принята в странах с влиянием англосаксонского права и получила название *англосаксонской*. В своей основе она характерна и для России: во всех звеньях субъектов Федерации существуют только выборные органы общей компетенции, хотя в отдельных республиках, краях, областях выделены административно-территориальные единицы, куда субъект Федерации назначает для управления ими чиновников (администраторов) общей компетенции (Удмуртия, Иркутская область и др.). Эта тенденция распространяется в России все шире.

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 других звеньях есть назначаемые чиновники общей компетенции (префекты и др.), которые занимаются многими вопросами местного значения (в том числе охраной порядка и даже сельским хозяйством), одновременно выступают представителями государства, контролирующими законность деятельности местных органов самоуправления и представляют государственную власть на местном уровне. В общинах таким представителем назначается избранный мэр, и в этом качестве он действительно является «агентом» государства. При данной системе советы могут избираться не во всех административно-территориальных единицах: в некоторых их звеньях есть только назначенные чиновники общей компетенции. Такие единицы не являются территориальными коллективами (Германия, Финляндия и др.).

Третья система — *иберийская* (от старого названия Пиренейского полуострова) ранее существовала в Испании и Португалии, ныне — во многих странах Латинской Америки (Бразилия, Колумбия, Перу и др.). Население избирает совет и мэра (префекта в региональных единицах). После избрания префект и мэр 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*. В своем завершенном виде она действовала и действует в странах тоталитарного социализма (ранее — в СССР, Болгарии, Румынии и т.д., теперь — в Китае, КНДР, на Кубе и др.). При этой системе понятие местного самоуправления отвергается. На местах создаются только органы государственной власти — избираемые населением

административно-территориальных единиц советы и органы государственного управления общей компетенции — исполнительные комитеты (в Китае они называются «местные народные правительства»). 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. При других системах двойного подчинения отделов местной муниципальной администрации не бывает, они подчинены только органам местного самоуправления.

§ 2. Представительные органы местного самоуправления

Коллегиальные выборные органы. Во всех странах в системе местного самоуправления всегда существуют выборные органы, которые занимают основное место в этой системе. Среди выборных органов главную роль играет коллегиальный представительный орган, состоящий из избранных депутатов или советников. В подавляющем большинстве стран они избираются прямыми выборами, в общинах (низовом звене) — всегда прямыми выборами, но в некоторых странах Востока (Алжир, Сенегал, Марокко, Египет, Индонезия и др.) некоторая часть советников (а иногда все) избирается непрямыми выборами (делегировается нижестоящими советами, общественными объединениями). Нередко особое представительство имеют женщины (Индия, Бангладеш и др.).

В России во всех муниципальных образованиях представительные органы избираются прямыми выборами. Их *названия* определяются уставами муниципальных образований с учетом национальных, исторических и иных местных традиций. Иногда варианты названий предлагаются в законах субъектов Федерации о местном самоуправлении (совет, собрание, комитет и др.), в ряде случаев такие законы допускают только одно название (Советы депутатов Мордовии). Используются также названия: городская дума, муниципалитет и др. Все муниципальные органы в России однопалатные.

Численный состав представительного органа обычно колеблется в пределах от пяти до 30 депутатов. В отдельных зарубежных государствах иногда одновременно с депутатами избираются их заместители, которые не имеют права решающего голоса на заседаниях представительного органа. В России это не практикуется. В законах некоторых субъектов РФ установлена минимальная и максимальная численность для разных звеньев представительных органов (напри-

мер, в поселках Мордовии и сельских Советах — 11–15 человек, в районах и городах — 15–35). Согласно ряду законов, если муниципальное образование состоит из нескольких селений, каждое из них должно быть представлено в муниципальном представительном органе.

Правовое положение депутата. Основы *правового положения* депутата представительного органа местного самоуправления в РФ определяются Федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления, законами субъектов РФ о местном самоуправлении, специальными законами о статусе депутата местного представительного органа и выборного должностного лица, которые приняты в некоторых субъектах РФ. Уточняющие положения содержатся и в уставах муниципальных образований. Поскольку депутат является представителем избравшего его населения и выразителем его воли в представительном органе, предусматриваются определенные гарантии его деятельности и некоторые депутатские привилегии. Вместе с тем законодательство устанавливает для депутатов и ряд ограничений и запретов, связанных с их положением.

К числу гарантий деятельности депутата относятся следующие: 1) срок его полномочий не может быть меньше двух лет, что дает возможность всесторонне проявить себя в работе (сокращение срока возможно только в особых условиях — при досрочном отзыве); 2) срок депутатских полномочий не может быть сокращен в период депутатской работы. Если депутат избран на 4 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. Исключение — досрочный роспуск всего представительного органа; 3) местный иммунитет — ограниченная неприкосновенность депутата и выборного должностного лица. Они не могут быть задержаны правоохранительными органами (кроме задержания на месте преступления), подвергнуты обыску, привлечены к уголовной ответственности без согласия прокурора субъекта Федерации.

Депутаты представительного органа местного самоуправления участвуют в его работе в различных формах: в пленарных заседаниях; в заседаниях и повседневной работе постоянных комиссий (комитетов), созданных представительным органом; путем обращения с депутатскими вопросами и запросами к различным должностным лицам; работают с избирателями в своем избирательном округе (в небольших поселениях округ включает муниципальное образование целиком). В отличие от депутатов парламента депутаты представительных органов в муниципальных образованиях осуществля-

ют свою деятельность либо на постоянной основе (депутаты-профессионалы, получающие за эту работу денежный оклад), либо без отрыва от производства (получают заработную плату по месту работы и компенсацию расходов за выполнение депутатских обязанностей). Этот вопрос решается уставами муниципальных образований. В некоторых из них депутаты работают только на постоянной основе, в других часть депутатов работает на постоянной основе, а другая часть совмещает эти обязанности с другой работой (например, в г. Астрахани на постоянной основе работают председатели постоянных комиссий), в небольших муниципальных образованиях депутаты работают только на общественных началах. Если депутат действует 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, как говорилось, компенсируются затраты, связанные с депутатской работой, а также обычно за время участия в заседаниях представительного органа (в редких случаях — и в заседаниях его постоянных комиссий) выплачивается фиксированное почасовое вознаграждение.

Для депутатов предусмотрены запреты и ограничения, связанные с их положением. Они не могут быть одновременно депутатами Государственной Думы РФ, законодательного (представительного) органа, другого местного представительного органа, совмещать эту работу с государственной службой (однако законы многих субъектов РФ и уставы муниципальных образований разрешают депутатам оставаться, например, директорами государственных предприятий). Депутат, работающий на постоянной основе, не вправе заниматься иной оплачиваемой деятельностью, кроме научной, преподавательской, творческой; не вправе приобретать объекты, находящиеся в муниципальной собственности. Есть и другие ограничения.

Как уже отмечалось, одна из депутатских гарантий — закрепление за ним срока, на который он избран. Депутат может досрочно прекратить исполнение своих обязанностей только в случаях досрочного отзыва избирателями, утраты гражданства РФ, выезда на постоянное место жительства за пределы данного муниципального образования, добровольной отставки (письменного заявления депутата о сложении им своих обязанностей), по естественным причинам (смерть, объявление депутата по решению суда безвестно отсутствующим или умершим), упразднения данного муниципального образования, наконец, при вступлении в законную силу в отноше-

нии депутата обвинительного приговора суда (не обязательно с лишением свободы).

Компетенция представительного органа. *Компетенция* представительного органа местного самоуправления в общей форме установлена конституциями субъектов (решение местных дел), более детально определяется законами. В России Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления закрепляет только 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) издание общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования при условии, что это предусмотрено его уставом;

2) принятие местного бюджета и утверждение отчета исполнительного органа муниципального образования о его исполнении;

3) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов о их исполнении;

4) установление местных налогов и сборов (в пределах сумм, предусмотренных законом);

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 представительного органа). Представительный орган по своему характеру повседневным управлением и распоряжением собственностью заниматься не может, хотя не исключено, что вопросы купли-продажи каких-то крупных объектов будут решаться на заседании представительного органа;

6) контроль за деятельностью других органов местного самоуправления и должностных лиц в формах, предусмотренных уставом муниципального образования (в некоторых зарубежных странах у представительного органа, например, есть право досрочно смещать избранного им мэра).

Перечисленные шесть полномочий представительного органа — это минимум, а не максимум принадлежащей ему компетенции. Это полномочия, которые не могут осуществляться другими органами местного самоуправления, кроме схода (общего собрания жителей муниципального образования там, где нет избранного представительного органа). Только отдельные из этих полномочий и лишь частично могут быть временно делегированы другим органам само-

управления (например, главе администрации — право издать нормативные правила по вопросу охраны зеленых насаждений в городе), большинство же таких исключительных полномочий делегироваться не может.

Кроме того, в соответствии с законами (в России — законами субъектов Федерации) устав муниципального образования может предусмотреть другие полномочия его представительного органа. Некоторые из таких полномочий, по существу, конкретизируют, развивают названные выше, другие являются новыми. Так, в уставах ряда городов России (Астрахань, Волгоград и др.) говорится, что в рамках законов представительный орган может создавать внебюджетные и валютные фонды¹, принимать решения о выделении ссуд и займов из городского бюджета, утверждает по представлению мэра схемы управления городом, правила торговли, устанавливает льготы в целях стимулирования отдельных видов предпринимательской деятельности, учреждает собственные средства массовой информации, определяет порядок использования нежилых помещений и т.д. Некоторые положения относятся к вопросам культуры, другие — к пользованию природными ресурсами, третьи — к предоставлению земельных участков и др. Представительные органы местного самоуправления некоторых муниципальных образований на своих заседаниях утверждают (не утверждают) в должности высших муниципальных чиновников, представляемых главой местной администрации. Представительные органы местного самоуправления вправе предлагать законодательным органам субъектов Федерации проекты законов. Проект закона может быть представлен по вопросам не только местного самоуправления, но и по любым, находящимся в компетенции субъекта Федерации.

Срок полномочий и порядок деятельности. *Срок полномочий* представительного органа местного самоуправления в разных странах колеблется от двух (США) до шести лет (Франция). В России в соответствии с Федеральным законом 1995 г. он не может превышать пяти лет. Конкретно срок определяется уставом каждого муниципального образования. Это может быть срок в два, три, но чаще — четыре года. Продление срока, определенного уставом, не разрешается, хотя на практике такое случается. Полномочия представительного органа могут быть прекращены досрочно в связи с

¹ Как уже говорилось, понятие внебюджетных фондов теперь исключено из Бюджетного кодекса РФ.

ответственностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

Порядок работы представительного органа регулируется уставом муниципального образования и регламентом, принимаемым представительным органом. Он работает коллегиально, обсуждая вопросы и принимая решения на заседаниях. Для заседания необходим кворум — должно присутствовать большинство членов представительного органа, решение принимается большинством голосов присутствующих (при кворуме), но иногда требуется большинство списочного состава представительного органа, в частности, для принятия нормативных актов, бюджета, 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 нескольких заседаний (с 9—10 часов до 18 часов с перерывами). Для сессии утверждается повестка дня (другие вопросы не могут рассматриваться), для заседания тоже может утверждаться повестка дня (это делается всегда, если сессия состоит из одного заседания). На очередном заседании в ходе сессии может быть продолжено обсуждение вопроса, не завершено на предыдущем заседании. На другой сессии этого делать нельзя: вопрос, по которому обсуждение не завершено и решение не принято, должен на другой сессии рассматриваться с самого начала (с момента внесения). В небольших муниципальных образованиях сессии созываются чаще (иногда раз в месяц), в крупных — 3—4 раза в год. Возможно проведение и внеочередных заседаний. Они могут объявляться внеочередными сессиями, а могут и не объявляться таковыми.

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. Работой пленарного заседания представительного органа руководит избираемый им председатель. Нередко избирается заместитель председателя, иногда секретарь (он ведает документами представительного органа). На заседаниях представительный орган может создавать свои *постоянные отраслевые комитеты* (по вопросам местных дорог, 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, про-

екты решений, но обязательных решений принимать не могут. Временные комиссии создаются для выполнения отдельных задач. Небольшие представительные органы в муниципальных образованиях постоянных комиссий не создают, а просто поручают отдельным членам представительного органа те или иные участки работы — образование, дороги, пожарную охрану 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, что чаще, избранные на заседании представительного органа) их председатели не подчинены главе муниципального образования (например, они вправе контролировать работу различных служб и ставить соответствующие вопросы на сессиях), но они должны сотрудничать с администрацией в решении общих задач. Контроль комиссий — это положительный фактор и для администрации: указывая на недостатки, он помогает совершенствовать ее работу.

§ 3. Выборные должностные лица местного самоуправления

В большинстве зарубежных стран наряду с выборным представительным органом есть выборные должностные лица, чаще всего — должностное лицо общей компетенции (мэр, бургомистр), его заместитель (заместители), секретарь. Эти лица избираются или гражданами непосредственно, или, как, например, во Франции, представительным органом (председатель совета департамента, режюна 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 законами субъектов Федерации и уставами муниципальных образований предусмотрена возможность выборов их должностных лиц. Обычно в муниципальных образованиях избирают только должностных лиц общей компетенции (мэра). Практики избрания должностных лиц отраслевой компетенции в России нет, хотя это не запрещено и, может быть, в некоторых мелких муниципальных образованиях целесообразно.

Глава муниципального образования. Как правило, в большинстве муниципальных образований выборными должностными лицами являются *глава муниципального образования* (эта должность названа

в Федеральном законе об общих принципах организации местного самоуправления) и его *заместитель*. Иногда выбирают только главу администрации, а заместителей он назначает сам. Если же заместителя выбирают, то только 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.

Глава муниципального образования в России избирается обычно на два — четыре года, иногда предусмотрен пятилетний срок. Конкретный срок полномочий главы муниципального образования 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. Порой эти названия тоже фиксированы в законе (глава города, глава района, глава поселка в Мордовии). На практике чаще всего используются термины «глава» или «мэр» с указанием муниципального образования (города, сельсовета и т.д.), а в некоторых сельских муниципальных образованиях — староста.

Глава муниципального образования в соответствии с Федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления 1995 г. может быть избран двумя способами: непосредственно гражданами (иногда и постоянно проживающими в регионе иностранцами) на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании или представительным органом местного самоуправления, но из своего состава. Какой способ применить — решают сами жители или представительный орган муниципального образования при принятии своего устава.

Компетенция главы муниципального образования в Федеральном законе 1995 г. установлена самым общим образом. Сказано лишь, что он возглавляет деятельность по осуществлению местного самоуправления. Более подробно его компетенция определяется законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований. В разных субъектах она неодинакова, но обычно закрепляются следующие полномочия главы муниципального образования: представительство муниципального образования в отношениях с другими муниципальными образованиями, органами государственной власти, соответствующими органами иностранных государств, юридическими и физическими лицами; подписание договоров от имени муници-

пального образования; направление ежегодных посланий муниципальному представительному органу о социально-экономическом положении муниципального образования; периодические публикации статистических данных о состоянии здравоохранения, окружающей среды, законности и правопорядка на территории образования; назначение даты выборов депутатов представительного органа; внесение проектов решений в представительный орган; организация выполнения решений представительного органа; прием граждан, рассмотрение их обращений и принятие по ним решений; представление к награждению почетными наградами и присвоение почетных званий муниципального образования и др.

Глава муниципального образования вправе издавать распоряжения в пределах компетенции муниципального образования. Они могут иметь нормативный характер на территории муниципального образования и относиться не только к его жителям, но и к другим лицам, находящимся на данной территории. Эти распоряжения не должны затрагивать сферу исключительных полномочий представительного органа, если последний не делегирует временно или на разовой основе такие полномочия. Нередко глава муниципального образования по должности входит в состав его представительного органа и в этих случаях обычно председательствует на его заседаниях, но, как правило, решающего голоса не имеет или обладает им, только если голоса депутатов разделились поровну. Впрочем, некоторые уставы муниципальных образований иначе решают эти вопросы. Нередко глава муниципального образования подписывает правовые акты, принимаемые представительным органом. Если это право предоставлено, то глава муниципального образования обладает и правом вето, т.е. может не подписать акт, принятый представительным органом, и вернуть его обратно. Вето может быть преодолено представительным органом при повторном рассмотрении возвращенного акта квалифицированным большинством голосов ($2/3$, $3/4$, $3/5$ и т.д.). В таком случае глава муниципального образования обязан подписать и опубликовать такой акт.

Наряду с должностью главы муниципального образования уставами может быть предусмотрена должность *главы местной администрации*. В некоторых случаях действуют оба должностных лица, но в большинстве муниципальных образований уставами эти должности объединены (Астрахань, Саранск, Ярославль и др.), т.е. глава муниципального образования одновременно является главой местной администрации. Это должностное лицо руководит исполнительно-распорядительной деятельностью по вопросам местного значения, ему предоставляются дополнительные полномочия. Он определяет струк-

туру, порядок формирования и штатную численность муниципальной администрации, разрабатывает схемы управления отраслями местного хозяйства и социальной сферы, назначает на должности 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.

На главу местной администрации распространяются социальные гарантии и гарантии неприкосновенности, аналогичные гарантиям депутатов местного представительного органа. Глава муниципального образования может быть досрочно освобожден от должности в случае отставки, отзыва избирателями (если это предусмотрено уставом муниципального образования), смещения с должности местным представительным органом (иногда смещение производится путем голосования квалифицированным большинством голосов), вступления в силу обвинительного приговора суда, в силу естественных причин, в некоторых муниципальных образованиях — по достижении определенного возраста (обычно 65 лет).

Кроме главы муниципального образования уставы могут предусматривать и другие выборные должности. В их числе — заместитель (заместители) главы администрации, руководители наиболее важных подразделений администрации (например, жилищно-коммунального хозяйства или здравоохранения), муниципальные ревизоры. В России, однако, выборы таких должностных лиц практически не проводятся, эти должности замещают назначенные (по контракту, а иногда после конкурса) государственные служащие. Не проводятся также выборы главы местной администрации в тех редких случаях, когда эта должность замещается отдельно. Тогда главой местной администрации является назначенное (после заключения контракта) должностное лицо.

Выборные должностные лица (депутаты, глава муниципального образования и др.) обязаны периодически в установленное время вести прием населения. Дни и часы приема должны быть доведены до всеобщего сведения.

§ 4. Исполнительные органы местного самоуправления

Кроме представительного органа (Совета и проч.) и выборных должностных лиц (мэра и т.д.) в муниципальном образовании могут функционировать и другие, невыборные органы и должностные лица.

Компетенция, сроки полномочий этих органов и должностных лиц, а также структура таких органов определяются муниципальным образованием на основе закона субъектов Федерации о местном самоуправлении. Среди них могут быть *исполнительно-распорядительные органы* и *должностные лица*, занимающиеся *общим администрированием*. Их не выбирают, а «нанимают» как управленцев, работающих по контракту (трудовому соглашению). Это не просто рядовые муниципальные чиновники, а должностные лица, обладающие в сфере своей деятельности *дискреционными полномочиями* (о характере таких полномочий говорилось ранее).

Исполнительные органы, число и номенклатура должностных лиц, содержание их деятельности различаются в зависимости от уровня муниципального образования, численности жителей, развития его инфраструктуры, экономического положения, разнообразия функций, требующих диверсификации управления, и др. Обычно такие органы называются местными администрациями, а их руководитель — главой администрации. Как говорилось, на практике эту должность, как правило, занимает сам глава муниципального образования (в таком случае глава администрации, он же — глава муниципального образования является выборным должностным лицом). Если же устав муниципального образования предусматривает отдельные должности главы муниципального образования и главы администрации, то последний назначается либо главой муниципального образования, либо представительным органом муниципального образования. Он может быть нанят как менеджер по контракту для управления (так бывает, например, в США). В этих случаях он возглавляет группу чиновников — начальников отделов по различным отраслям управления (местной промышленности, сельского хозяйства и т.д.), которые могут составлять под его председательством коллегиальный исполнительно-распорядительный орган, своего рода муниципальное правительство. Разумеется, это бывает только в крупных муниципальных образованиях с развитыми экономическими, социальными и культурными функциями.

Невыборный глава местной администрации может иметь своих заместителей, которых либо назначает самостоятельно (если это разрешает устав муниципального образования), либо по согласованию с представительным органом или главой муниципального образования (в соответствии с уставом). На практике, однако, такие назначения без предварительного обсуждения с главой муниципального образования или в представительном органе, с его председателем, другими членами не производится. Обычно руководитель администрации (независимо от того, занимает или нет эту должность глава муниципального обра-

зования) имеет заместителей по финансово-экономической деятельности, коммунально-бытовому обслуживанию, социальной поддержке населения и др.

Структура, штатное расписание и численность местной администрации определяются невыборным главой местной администрации и утверждаются главой муниципального образования, а иногда — и представительным органом муниципального образования. В структуру администрации входят различные отделы, секторы, комитеты и другие структурные подразделения. Как правило, в их числе — подразделения по управлению муниципальной собственностью, местными финансами, жилищно-коммунальным хозяйством, в городах — муниципальными землями и градостроительной политикой и т.д. В крупных муниципальных образованиях есть отделы здравоохранения, транспорта, связи и др. Местная администрация имеет свой вспомогательный, обслуживающий аппарат — управление делами, бухгалтерия, отдел кадров, юридическая служба (юрист) и т.д. Состав каждого структурного подразделения исполнительного органа местного самоуправления возглавляет единоличный руководитель (начальник управления, заведующий отделом и др.).

Муниципальная администрация занимается подготовкой проектов решений, их обоснованием и текущей работой по управлению. 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 др.); организует выполнение решений представительного органа и главы муниципального образования; управляет муниципальной собственностью в рамках, установленных представительным органом; выступает заказчиком 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 ценами, расчетами, услугами, осуществляемыми в пределах муниципального образования; обеспечивает санитарию и гигиену на своей территории; контролирует соблюдение правил торговли, рынки, ярмарки; содержит находящиеся в муниципальной собственности учреждения образования, здравоохранения, культуры и др., 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 на-

селения 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; осуществляет также иные полномочия, возложенные на нее в пределах закона представительным органом муниципального образования или его главой.

Реализуя свои полномочия, исполнительные органы местного самоуправления издают различные правовые акты. Эти акты, а также решения, принятые должностными лицами в пределах их полномочий (например, о правилах пользования муниципальным транспортом, о местах хранения отходов производства), обязательны для исполнения всеми находящимися на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями, организациями независимо от их формы собственности, а также общественными объединениями и гражданами. Названия и формы правовых актов муниципальных исполнительных органов определяются ими самостоятельно или указаны в уставах муниципальных образований. Глава муниципального образования и глава администрации (если такая должность предусмотрена отдельно) обычно издают постановления (нормативные акты) и распоряжения (акты ненормативного характера), хотя эти различия далеко не всегда соблюдаются. Заместители главы администрации издают инструкции (акт общего характера) и распоряжения. Руководители структурных подразделений исполнительного органа (администрации) издают приказы, инструкции.

§ 5. Муниципальная служба

Все работники муниципальных органов (кроме отдельных лиц из обслуживающего, технического персонала) занимают какую-либо должность. Однако не все лица, занимающие должности, являются муниципальными служащими. Муниципальные должности делятся на две группы: 1) *выборные* должности (депутаты представительного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, прежде всего глава муниципального образования); 2) должности, замещаемые путем заключения *трудового договора*. Вторая категория должностей относится к муниципальной службе (например, невыборный глава исполнительной администрации).

Таким образом, муниципальная служба — это профессиональная деятельность лица, занимающего должность на *невывборной* основе. Депутат представительного органа, выборное должностное лицо местного самоуправления, муниципальными служащими не являются. Не являются муниципальными служащими и лица, не замещающие муниципальные должности, не имеющие полномочий по участию в управлении, а занимающиеся обслуживанием, техническим обеспечением деятельности органов местного самоуправления (например, шоферы, разнорабочие, стенографистки).

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 федеральными законами «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. и «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» 1998 г. (в ред. 2002 г.). Эти федеральные законы содержат общие положения, а более детально муниципальная служба регулируется законами субъектов Федерации о местном самоуправлении и о муниципальной службе (в некоторых субъектах РФ, например, в Воронежской, Орловской областях, приняты отдельные законы о муниципальной службе). Законами субъектов РФ утверждается реестр муниципальных должностей. Исходя из его положений, каждое муниципальное образование правовыми актами представительного органа, главы муниципального образования устанавливает для себя муниципальные должности. Согласно реестру существует три категории муниципальных должностей — «А», «Б» и «В». К категории «А» относятся: глава муниципального образования; председатель, заместитель и депутаты представительного органа при условии, что они работают на постоянной основе. 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 муниципальные должности. К высшим обычно относятся: глава администрации (если эту должность по совместительству занимает глава муниципального образования, муниципальным служащим он не становится, так как остается выборным должностным лицом); заместители главы администрации. Главные муниципальные должности категории «Б»: руководители основных структурных подразделений местной администрации, ведущие должности — руководители мелких структурных подразделений, помощники главы администрации, старшие должнос-

ти — помощники заместителей главы администрации, помощники руководителей комитетов и комиссий муниципального представительного органа, младшие должности — различные специалисты (юристы, экономисты и др.).

Муниципальные должности категории «В» подразделяются на пять групп (высшие, главные, ведущие, старшие, младшие). К высшим должностям обычно 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 (первый, второй и т.д. класс), которые присваиваются по результатам квалификационного экзамена или аттестации. Есть и другие должности и иные их классификации, но они должны устанавливаться муниципальным образованием в рамках реестра, предусмотренного законом субъекта Федерации.

В связи с особыми условиями деятельности (прием граждан в нерабочее время, частые выезды на места, установленные запреты, например, заниматься предпринимательской деятельностью) 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 наступили в связи с исполнением должностных обязанностей; дополнительные выплаты за квалификационные разряды (достигают 40% от оклада), ежемесячные надбавки за выслугу лет (обычно до пяти лет — 10%, при стаже свыше 15 лет достигают 40%). При уходе в отпуск оказывается материальная помощь (обычно денежное содержание в размере двух окладов). В законах различных субъектов Федерации говорится и об иных гарантиях. 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 законный доход

руководителя отдела (управления и т.д.) даже в крупном муниципальном образовании не выше доходов секретарши в процветающей коммерческой фирме.

Для муниципального служащего предусмотрено множество ограничений. Он не может заниматься другой оплачиваемой работой, кроме научной, преподавательской и иной творческой деятельностью; быть депутатом любого представительного органа (федерального, субъекта Федерации, 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 есть 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 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 они обязаны представить в налоговые органы сведения о доходах и об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, а затем ежегодно представлять такие данные.

Глава 14

ИНСТИТУТЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Осуществляя публичную власть, территориальный коллектив использует различные формы представительной (через избранных представителей депутатов) и непосредственной демократии (путем выборов, референдума и др.).

§ 1. Муниципальные выборы

Принципы муниципальных выборов. На муниципальных выборах население (граждане) определяет путем голосования состав представительных органов и главу администрации муниципального образования на предстоящий период (обычно четыре года, но бывают и меньшие сроки, установленные законами субъектов Федерации или уставами муниципальных образований).

Основы муниципальных выборов определяются 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 Федерации 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. В дополнение к обычно называемым четырем принципам избирательного права (всеобщее, равное, прямое, тайное голосование) принципы выборов в современном законодательстве характеризуются более широким перечнем (свобода выборов, альтернативность и др.). *Всеобщее* избирательное право на муниципальных выборах означает, что все жители, достигшие 18 лет, имеют право участвовать в голосовании (активное избирательное

право). Активным избирательным правом на муниципальных выборах могут обладать и иностранцы, если они постоянно проживают в данном муниципальном образовании и уплачивают налоги. Граждане, достигшие определенного возраста (в разных субъектах РФ — 18 лет — 21 год), 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.). Не участвуют в выборах граждане, признанные решением суда умалишенными, 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 (один голос, так как смешанная избирательная система, включающая партийные списки, в отличие от выборов в Государственную Думу, на муниципальных выборах до сих пор не использовалась, хотя Закон о политических партиях 2001 г. не исключает этого в будущем).

В России муниципальные выборы всегда прямые: граждане голосуют непосредственно за предложенные кандидатуры (в некоторых зарубежных странах (например, во Франции и др.) мэр нередко избирается не гражданами непосредственно, а представительным органом (советом). *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 — это запрет заменять выборные органы назначаемыми или делегированными, а также избирать бессрочно. Лишь в малых поселениях выборный представительный орган может быть заменен сходом жителей, который, 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.

Альтернативность выборов означает выдвижение нескольких кандидатов на одно место и их состязательность в ходе выборов. В России выборы альтернативные (в некоторых демократических странах, например, в Великобритании, могут быть неальтернативными).

Организация и проведение 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. Обычно от округа избирается один депутат (но, как правило, выдвигается несколько кандидатов, не менее двух, иначе выборы откладываются для выдвижения новых кандидатур). В некоторых 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 (необходимо проголосовать за число депутатов, которые должны быть избраны в совет, можно за меньшее число, но не за большее, иначе бюллетень признается недействительным). 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 расположен 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, записанное в законодательстве, однако возможны исключения: в поселке, скажем, 2 тыс. избирателей и один избирательный участок (пункт голосования в школе), а округами для девяти депутатов Совета являются улицы, их соединения или части (в соответствии с числом жителей), от которых выдвигаются кандидаты.

Одновременно с созданием избирательных округов и избирательных участков формируются *избирательные комиссии*. Они занимаются подготовкой и проведением выборов. В период выборов в органы местного самоуправления действуют территориальные, окружные и участковые избирательные комиссии. Территориальная комиссия — одна, это комиссия того муниципального образования, в котором производятся выборы (муниципальная избирательная комиссия). Она подводит окончательные (сводные) итоги голосования и публикует результаты выборов. Окружных избирательных комиссий обычно несколько, их число соответствует числу округов, на которые разделено муниципальное образование. Окружная комиссия осуществляет контроль за выборами в округе, определяет результаты голосования по округу и объявляет избранных (или выборы несостоявшимися). Если округ один (например, при выборах главы муниципального образова-

ния), то задачи окружной комиссии выполняет территориальная избирательная комиссия. Участковая избирательная комиссия организует выборы на участках, ведет правильный 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 главой местной администрации составляются *списки избирателей*, которые проверяются избирательными комиссиями. По заявлениям избирателей исправления в списки вносит избирательная комиссия. Ее постановление можно обжаловать в суд, решение которого окончательно (можно и сразу подать жалобу в суд).

Дата выборов представительного органа муниципального образования обычно назначается главой администрации, а дата выборов главы администрации — представительным органом. После этого 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 непосредственно 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 Федерации или уставами муниципальных образований. Федеральный закон устанавливает лишь, что максимальное количество требуемых подписей не должно превышать 2% от количества зарегистрированных в данном избирательном округе избирателей (внесенных в списки избирателей). В некоторых субъектах РФ законами предусмотрен 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 Федерации 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 занесены в избирательные бюллетени¹) 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 организации, 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.

Голосование и определение результатов выборов. Избиратели голосуют бюллетенями. Если округ одномандатный, избиратель отмечает одного кандидата в списке избирательного бюллетеня, если многомандатный и в бюллетене указаны фамилии кандидатов, отмечает тех, кому он отдает предпочтение, но не более числа депутатов, подлежащих избранию. Если в многомандатном округе баллотируются партийные списки кандидатов, избиратель отмечает один из этих списков. При выборе главы администрации муниципальное образование составляет единый муниципальный избирательный округ (одномандатный).

Для подсчета голосов и определения победителей на муниципальных выборах, как правило, используется мажоритарная избирательная система относительного большинства (побеждает кандидат, набравший больше голосов по сравнению с любым другим кандидатом, при условии, что число голосов, поданных за него, превышает число голосов, поданных против всех кандидатов). Если выдвигаются конкурирующие партийные списки кандидатов, то может быть использована пропорциональная система. В этом случае места в Совете муниципального образования делятся пропорционально голосам, полученным партией (ее списком). Естественно, в одномандатных округах пропорциональная система не может быть применена.

В отличие от выборов представительных учреждений при выборах главы муниципального образования применение пропорциональной

¹ При применении рассматриваемой ниже пропорциональной системы бюллетени могут содержать только названия избирательных объединений, которые выдвинули кандидатов. За эти блоки и будет голосовать избиратель, отмечая их в бюллетене.

избирательной системы невозможно. Обычно используется 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 (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. *Несостоявшимися* считаются выборы, если в них участвовало меньше избирателей, чем это предусмотрено законами субъектов РФ для признания выборов действительными. В большинстве субъектов Федерации на выборах представительных органов, в том числе муниципальных (как и на федеральных выборах), необходимо участие не менее 25% зарегистрированных избирателей (согласно законодательству порог явки избирателей ниже 20% устанавливать нельзя). Если голосовать приходит 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 количества избирателей. При выборах главы администрации муниципального образования иногда действует такой же порядок, но иногда планка обязательной явки избирателей повышена до 50%.

Кроме того, выборы признаются *несостоявшимися*, если число голосов, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов, меньше, чем количество 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 $\frac{1}{4}$ избирательных участков; по решению суда.

Во всех случаях признания выборов несостоявшимися или недействительными через определенное время проводятся *повторные выбо-*

ры. От повторных выборов надо отличать *повторное голосование* (второй тур). На повторных выборах можно выдвигать новых кандидатов (списки), при повторном голосовании — нельзя.

§ 2. Досрочный отзыв депутата представительного органа и выборного должностного лица местного самоуправления избирателями

В отличие от досрочного отзыва депутата парламента, что в подавляющем большинстве стран исключено (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 Федерации, уставами муниципальных образований. Федеральный закон закрепляет возможность отзыва депутатов и выборных должностных лиц муниципального образования в принципе, 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, что и местные выборы. Вопрос об отзыве может возбудить любой избиратель. Проводится собрание, на котором создается инициативная группа не менее чем из 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 производится на всей территории муниципального образования (оно составляло единый избирательный округ). Процент необходимых подписей установлен законами субъектов Федерации 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 представительный орган считает, что все требования закона соблюдены, он назначает в определенный срок (через 15—30 дней) дату голосования об отзыве. Депутат или выборное должностное лицо считаются отзывными, если за отзыв проголосует более половины избирателей, участвовавших в голосовании (при соблюдении требования о планке явки избирателей).

§ 3. Местный референдум

Условия для проведения местного референдума. Местный референдум — это голосование граждан, 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 Австрии, Канаде, США и др.).

Организация и проведение референдумов в России (в том числе местных) регулируются различными нормативными правовыми актами. Основные положения содержатся в федеральных законах об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме, об общих принципах организации местного самоуправления. Детально порядок проведения местных референдумов регулируется законами субъектов Федерации о местных референдумах и уставами муниципальных образований.

На местный референдум обычно выносятся вопросы о принятии устава муниципального образования, 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 изменений 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 незначительными объектами собственности).

Местный референдум может быть решающим и консультативным. Результаты голосования на решающем референдуме обязательны для органов местного самоуправления, его жителей и т.д. и оформляются обычно постановлением представительного органа, реже — главой администрации муниципального образования. Итоги консультативного референдума (Ивановская, Иркутская область и др.) не имеют обязательного характера. Это выявление воли населения по тем или иным вопросам, что учитывается (а может не учитываться) органами местного самоуправления и его должностными лицами при принятии правовых актов и совершении определенных действий.

Порядок проведения местного референдума. 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). Однако в отличие от местных выборов в местном референдуме обычно могут участвовать только граждане (постоянно проживающие в общине и уплачивающие налоги иностранцы этого права не имеют). Участие в референдуме осуществляется на добровольной основе, волеизъявление свободно (воздействие на избирателя путем угроз, насилия, шантажа, подкупа и проч. недопустимо).

Решение о проведении местного референдума принимается только местным представительным органом по собственной инициативе или по инициативе населения. Другие органы и должностные лица такое решение принимать не вправе. Если инициатором выступает представительный орган, требование о проведении референдума должно исходить от значительного числа депутатов (обычно, согласно уставам муниципальных образований, это $\frac{1}{3}$, $\frac{1}{2}$ всего состава представительного органа). При проявлении такой инициативы представитель-

ный орган должен принять решение о проведении референдума или об отклонении требования. Это решение в одних муниципальных образованиях в соответствии с их уставами принимается квалифицированным большинством голосов ($2/3$, $3/5$ и т.д.), в других — простым большинством ($50\% + 1$ голос от присутствующих), в третьих — абсолютным большинством ($50\% + 1$ голос от списочного состава местного представительного органа).

Если инициатива о проведении референдума исходит от населения, его инициаторы сначала создают 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 вместе с ходатайством о проведении референдума, списком членов инициативной группы (включая их 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 от избирательной комиссии или от инициативной группы (при отсутствии 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), 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 (5% от общего числа зарегистрированных избирателей в Московской области, 1% — в Кировской области, 2% — в г. Саранске). Максимальное число требуемых подписей согласно федеральному законодательству не может превышать 5% от общего числа избирателей. Срок сбора подписей — не менее 20 дней, но законы

субъектов Федерации и уставы муниципальных образований устанавливают, как правило, более длительный срок (закон Кировской области — два месяца, г. Саранска — 25 дней).

Подписные листы передаются в представительный орган местного самоуправления, который и принимает решение о референдуме и назначает дату его проведения. Отказать он может, только если в документах или в ходе сбора подписей был нарушен закон, а при назначении даты должен руководствоваться временным условием: референдум проводится не ранее двух и не позднее четырех месяцев после принятия решения о его проведении. Референдум назначается только на календарный (не праздничный) выходной день. После определения даты и до дня голосования осуществляется подготовка к референдуму (комиссия по референдуму проверяет списки избирателей, готовит бюллетени и т.д.), проводится агитация среди граждан за положительный или отрицательный ответ на вопрос, решаемый референдумом.

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. Она суммирует результаты, отраженные в протоколах, и принимает решение. Она может признать предложение или местный правовой нормативный акт, вынесенные на референдум, принятыми, если «за» проголосовали более половины граждан, участвовавших в референдуме. Предложение (акт) остается непринятым, если за него подано менее половины голосов участников референдума. Комиссия признает референдум несостоявшимся, если в нем участвовали менее половины граждан, внесенных в списки участников референдума. Результаты референдума признаются 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.

Результаты местного референдума. Решение, принятое на референдуме (если он решающий, а не консультативный), 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 решение носит принципиальный характер (например, об изменении названия муниципального образования, о создании в нем взамен схода представи-

тельного органа), для его реализации потребуется 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, издание таких актов необязательно, воля граждан может учитываться 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 тому же вопросу, проводимым не ранее чем через два года. Кроме того, оно может быть признано недействительным решением суда по следующим основаниям: нарушение порядка проведения референдума, в результате чего становится невозможным определить достоверные результаты волеизъявления граждан; несоответствие устава муниципального образования, иных актов, на основе которых проводился референдум, Конституции России, основному закону субъекта Федерации, законодательству РФ или субъекта РФ, в результате чего также невозможно достоверно определить результаты волеизъявления граждан; противоречие решения, принятого на местном референдуме, Конституции и законам РФ и субъекта Федерации.

§ 4. Общие собрания (сходы) граждан

Общие собрания муниципального образования — это не любые публичные собрания, созываемые в соответствии с конституционным правом свободы собраний. Речь идет о собраниях лиц, пользующихся избирательными правами, причем собраниях, выполняющих властную функцию. Они вправе принимать обязывающие решения, выполняют полномочия представительных органов местного самоуправления. Это характерно для небольших поселений, где представительный орган избирать нецелесообразно и основные вопросы местной жизни может решать непосредственно само население. В ряде субъектов РФ действуют специальные законы о собраниях (сходах) граждан (Башкортостан, Мордовия, Смоленская область и др.). Некоторыми из таких законов установлено, что местный представительный орган может не создаваться в населенных пунктах, сельских административных округах (сельсоветах) с населением менее 500 человек, его роль выполняет общее собрание (сход). Во многих других субъектах предел численности жителей в таком поселении оставлен на усмотрение самого муниципального образования и предусматривается в его уставе.

Собрания граждан могут созываться не только в масштабах муниципального образования, но и в отдельных поселках, деревнях, кварталах, микрорайонах городов, входящих в состав данного муниципального образования. Однако роль таких собраний иная — они не обладают полномочиями представительного органа, а выполняют роль органа территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования.

Общегородское собрание тоже не всегда созывается для выполнения функций представительного органа местного самоуправления при его отсутствии. Оно может действовать и тогда, когда такой орган есть, параллельно с ним. Видимо, при соответствующем кворуме присутствующих граждан, обладающих избирательными правами, и при большинстве присутствующих, высказывающихся за определенное решение, оно может временно принять на себя выполнение некоторых функций местного представительного органа (например, если граждане недовольны его работой, он оказался неспособным, не может принимать решения в результате противоречий личного характера).

Согласно федеральному законодательству общегородское собрание (сход) считается правомочным для принятия решений, если в нем участвуют более половины жителей, обладающих избирательными правами (в том числе неграждане). Решение считается принятым, если за него голосуют (обычно открытым голосованием) более половины участников голосования.

Если собрание (сход) выполняет функции представительного органа муниципального образования, то к его компетенции относятся: принятие устава муниципального образования, выборы должностных лиц местного самоуправления, утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении, установление местных налогов и сборов в соответствии с законодательством (в определенных пределах), утверждение местных планов и программ комплексного социально-экономического развития и заслушивание отчетов об их исполнении, контроль за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, другие полномочия, которыми наделяется представительный орган.

Решения, принятые общим собранием (сходом), обязательны для исполнения всеми органами и должностными лицами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами на соответствующей территории. Однако такие решения не должны выходить за рамки компетенции общего собрания муниципального образования, иначе они недействительны. Законные решения общего собрания муниципального образования могут быть изме-

нены или отменены только другим общим собранием или судом (на практике изменяются представительным органом муниципального образования).

Если собрания (сходы) граждан муниципального образования, согласно его уставу, действуют параллельно с его представительным органом, они выполняют обычно не властную, а, скорее, совещательную роль, хотя могут принять на себя и властные полномочия. Как правило, на обсуждение таких собраний выносятся вопросы благоустройства населенных пунктов, торгового и иного обслуживания населения, выявляется мнение населения по вопросам территориальной организации муниципального образования, санитарии населенных пунктов, обсуждаются проект устава муниципального образования, проекты решений представительного органа и должностных лиц муниципального образования по важнейшим вопросам местного значения, планы застройки населенных пунктов, вопрос о разовых добровольных взносах жителей на финансирование мероприятий местного масштаба (например, постройка мостика через ручей). На собрание могут выноситься любые вопросы, затрагивающие интересы населения данного образования, если это не противоречит Конституции РФ, законам, уставу муниципального образования.

§ 5. Народная правотворческая инициатива

Народная правотворческая инициатива — это право группы граждан — жителей муниципального образования выступить с проектом местного правового акта по вопросам, входящим в компетенцию органов данного муниципального образования. Такое право должно быть предусмотрено уставом муниципального образования. Если в уставе ничего об этом не говорится, значит, права народной правотворческой инициативы у жителей данного образования нет. Для осуществления народной правотворческой инициативы нужно подготовить письменный текст проекта. Иногда требуется собрать определенное число подписей избирателей для его поддержки.

Проекты правовых актов, подготовленные населением, изменения и дополнения к действующим актам вносятся в органы местного самоуправления и подлежат обязательному рассмотрению ими. Уставы муниципальных образований (там, где это право предусмотрено) ничего не говорят о создании инициативных групп и сборе подписей избирателей, но некоторые из них содержат требование, чтобы такой проект исходил не от одного лица, а от группы избирателей и чтобы текст был оформлен соответствующим образом (а не как пожелание принять тот или иной акт). Внесение проекта акта в виде народной

правотворческой инициативы не влечет за собой обязанности органа местного самоуправления принять акт. Представительный орган местного самоуправления обязан лишь рассмотреть такой акт. Отказ в его принятии должен быть мотивирован, но не влечет никаких юридических последствий: обжаловать его нельзя.

К народной правовой инициативе примыкают *предложения граждан* на заседаниях представительного органа принять или изменить те или иные акты представительного органа местного самоуправления. Эти заседания открытые, граждане могут на них присутствовать (не мешая работе) и в соответствии с некоторыми уставами с разрешения председательствующего вносить свои коллективные и индивидуальные предложения (обычно в устной форме). У председательствующего нет обязанности предоставить слово в таком случае. Он может этого не делать, что никаких юридических последствий не влечет.

§ 6. Индивидуальные и коллективные обращения граждан в органы и к должностным лицам местного самоуправления

Граждане обращаются в органы и к должностным лицам местного самоуправления довольно часто и по самым различным вопросам (жилье, ремонт, торговля, сфера обслуживания и т.д.). Это распространенная форма непосредственной демократии.

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 1995 г. говорится также о праве обращаться к должностным лицам местного самоуправления (ст. 26). На практике право на обращение осуществляют и объединения (например, творческие союзы, предприятия, учреждения), должностные лица для защиты своих прав и свобод и по другим вопросам. Нет препятствий для обращений неграждан, и на практике это делается.

Специальным актом, регулирующим это право на федеральном уровне, пока остается Указ Президиума Верховного Совета СССР от 4 марта 1980 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (с дополнениями от 2 февраля 1988 г.). В некоторых субъектах Федерации приняты соответствующие законы. Обращения возможны в устной форме, но, как правило, подаются они 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 уст-

ные обращения ответ дается обычно в устной форме. Письменные обращения граждан должны содержать определенные реквизиты: наименование и адрес органа и должностного лица, к которому обращаются; изложение существа дела; фамилию, имя, отчество обращающегося; адрес либо данные о месте его работы, учебы; дату; подпись. Анонимные обращения не подлежат рассмотрению (кроме сигналов о преступлении, 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. В случаях, когда для изучения обращения необходимы дополнительная проверка, привлечение и изучение иных материалов, срок может быть продлен еще на один месяц с извещением об этом лица, подавшего обращение. Подача обращений в клеветнических целях влечет ответственность. Лица, нарушающие установленный порядок рассмотрения обращений, виновные в волоките, а также спровоцировавшие преследование граждан за содержащуюся в обращении критику, несут ответственность.

В законодательстве различается несколько видов обращений: предложения, заявления, жалобы, ходатайства и др. *Предложения* граждан — это обращения граждан по конкретным вопросам, не связанные с нарушением их прав. Они направлены на 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 интересы. Таково, например, предложение о проведении собрания жителей квартала (поселка и т.д.) для обсуждения вопроса о месте, отводимом под свалку бытовых отходов, об изменении часов торговли местного магазина. *Заявления* — это обычно 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 жалобы подаются на незаконные действия должностных лиц местного самоуправления (например, незаконное исключение гражданина из очереди на получение муниципального жилья). *Ходатайствами* называются некоторые обращения с просьбой пересмотреть решение, которое заявитель считает ошибочным. Обращение группы граждан в представительный орган местного самоуправления возможно в форме *коллективных петиций*.

Предложения и заявления подаются в тот орган местного самоуправления и тому должностному лицу, в чьей компетенции находится решение данного вопроса. Жалоба адресуется вышестоящему органу или вышестоящему должностному лицу по отношению к тому, чьи действия обжалуются. Ее запрещается пересылать для решения тому органу или должностному лицу, чьи действия (бездействие) обжалуются. Ходатайства, как правило, подаются в орган, которому органы и должностные лица, от которых зависит решение вопроса, не подчинены. В практике местного самоуправления ходатайства почти не встречаются, хотя эту форму предусматривает, например, Закон об обращениях граждан Воронежской области 1998 г.

§ 7. Территориальное общественное самоуправление

Территориальное общественное самоуправление — специфическая форма участия граждан в местном самоуправлении. При использовании этой формы не принимаются решения, касающиеся всего муниципального образования, они могут относиться только к его отдельным частям. Территориальное общественное самоуправление существует в различных странах (США, Китай и др.).

В России организация и деятельность территориального общественного самоуправления регулируется Федеральным законом об общих принципах местного самоуправления 1995 г. и законами субъектов Федерации, а там, где они отсутствуют — соответствующими статьями (80—86) Закона РСФСР 1991 г. о местном самоуправлении (в части, не противоречащей Конституции РФ и Закону об общих принципах местного самоуправления). Закон РСФСР 1991 г. утрачивает силу, как только в субъектах РФ принимаются свои законы, содержащие положения о территориальном общественном самоуправлении. В некоторых субъектах РФ (Алтайский край, г. Москва и др.) такие законы уже приняты.

Территориальное общественное самоуправление — это самоорганизация граждан по месту жительства на части территории муниципального образования (микрорайоны городов, улицы, поселки, дома, кварталы и т.д.). Цель такой самоорганизации — самостоятельное и под свою ответственность осуществление инициатив населения в вопросах местного значения непосредственно жителями или через создаваемые ими органы территориального общественного самоуправления. Границы территории, на которой реализуется территориальное общественное управление, определяются жителями деревни, поселка, квартала и т.д. на своих собраниях (сходах) и согласовываются с орга-

нами местного самоуправления (с представительным органом или главой администрации, в зависимости от того, как решается этот вопрос в уставе муниципального образования). Население этих территорий не образует муниципального образования и не пользуется соответствующими правами (например, проведение референдума); органы общественного самоуправления не обладают правами органов муниципальных образований.

Органы территориального общественного самоуправления создаются путем выборов, которые могут проводиться на общих собраниях (конференциях) жителей или путем голосования бюллетенями на избирательном участке. Способ выборов устанавливается соответствующими законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований. Органы территориального общественного самоуправления занимаются вопросами защиты окружающей среды, сохранности жилищного и нежилого фонда, социальной сферы, организации 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 вправе установить перечень вопросов, решения по которым не могут быть приняты без согласования с территориальными органами общественного самоуправления. Однако органы местного самоуправления не вправе передавать решение вопросов, входящих в их компетенцию, территориальным органам.

Устав муниципального образования может постановить, что территориальные общины могут быть юридическими лицами. В этом случае они обладают своими финансами, формируемыми из собственных ресурсов, из средств, выделяемых им из бюджета местного самоуправления (не в административном порядке, а по договору). Собственные средства создаются за счет доходов от своей экономической деятельности, добровольных взносов и пожертвований граждан, предприятий, организаций (какие-то обязательные сборы эти органы устанавливать не вправе). На эти средства может быть приобретено имущество, которое является собственностью территориальной общины.

Если территориальная община — юридическое лицо (со своими представительными органами), она 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 террито-

риального общественного самоуправления не реже одного раза в год должны отчитываться о своей деятельности перед собранием (сходом, конференцией) жителей территориальной общины. Жители могут потребовать отчета о деятельности этих органов 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 данные органы не имеют.

§ 8. Новый Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Закон 2003 г. существенно изменяет территориальную структуру местного самоуправления, порядок его финансового обеспечения, полномочия Федерации и субъектов РФ по отношению к местному самоуправлению, четко определяет вопросы ведения муниципальных образований на их разных уровнях (в зависимости от размеров территории численности населения, их статуса и др.), вводит некоторые новые организационные формы, призванные обеспечивать развитие местного самоуправления (советы муниципальных образований в субъектах РФ, общероссийское объединение муниципальных образований и др.), предусматривает дополнительные институты для прямого воздействия граждан на разрешение вопросов местного значения (например, опрос граждан), устанавливает новые формы государственного контроля за деятельностью и новые формы ответственности.

Согласно Закону 2003 г. местное самоуправление осуществляется непосредственно (референдум, сходы граждан, конференции представителей граждан и др.), а также через избранные гражданами органы (представительные органы — советы и др.) и должностных лиц (главу муниципального образования и др.). Закон устанавливает, в частности, численный состав депутатов представительных органов в зависимости от численности населения. Например, для поселения численность депутатов не может быть меньше 10 человек при численности населения от 1000 до 10 тыс. человек и 35 человек при численности населения свыше 500 тыс. человек. Максимальные пределы не установлены.

Закон устанавливает четыре вида муниципальных образований, о которых говорилось выше. Он определяет точные критерии в зависимости от численности населения для низового звена муници-

пальных образований. В остальных звеньях местное самоуправление создается в зависимости от их статуса (районы, городские округа, не входящие в районы, внутригородские районы в городах федерального значения).

Полномочия федеральных органов государственной власти в отношении местного самоуправления включают три позиции: определение общих принципов местного самоуправления; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности федеральных государственных органов и должностных лиц в сфере предметов ведения РФ и предметов совместного ведения в отношении местного самоуправления; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов и должностных лиц местного и самоуправления по решению вопросов местного самоуправления. Органы государственной власти субъектов РФ определяют организацию местного самоуправления в субъектах РФ; они регулируют права, обязанности и ответственность органов местного самоуправления по предметам ведения субъекта РФ, права, обязанности и ответственность органов местного самоуправления.

В ведении муниципальных поселений (образований) находятся вопросы местного значения. Закон 2003 г. содержит их перечень. Это местный бюджет; местные налоги и сборы; владение, пользование, распоряжение муниципальным имуществом; организация в границах поселения электро-, тепло-, газо-, водоснабжения населения; дороги и мосты в границах населенных пунктов (кроме дорог, мостов и иных сооружений федерального и регионального значения); социальное обслуживание населения, пожарная безопасность; местный транспорт; организация общественного питания, бытового обслуживания, освещения улиц и др.; ритуальные услуги и вывоз мусора. Эти общие положения конкретизированы применительно к муниципальному району, городскому округу и т.д.

В Законе детально регламентируются формы непосредственного участия населения в местном самоуправлении и формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Под общими названиями «участие» и «осуществление» объединены: местный референдум; голосование по вопросам отзыва депутата, выборного должностного лица, изменения границ муниципального образования и его преобразования; правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление, собрания и конференции граждан (конференция представителей граждан), публичные слушания (они проводятся главой муниципального образования для обсуждения проектов важных муниципальных актов. В частности, на них

обязательно должны выноситься проект устава муниципального образования, проект местного бюджета и др.).

Новой формой является *опрос граждан*. Он может проводиться по инициативе органов государственной власти субъекта РФ (при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования), представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования. В заполнении опросных листов имеют право участвовать все жители муниципального образования, обладающие избирательными правами. Минимальная численность жителей, участвующих в опросе, устанавливается органом (должностным лицом), принявшим решение об опросе. Результаты опроса имеют рекомендательный характер.

Закон определяет доходы местных бюджетов — собственные доходы, отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов. Допускается самообложение на равной основе граждан (для некоторых граждан размер обложения может быть уменьшен, но они не должны составлять более 40% жителей). Для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности различных муниципальных поселений в каждом субъекте РФ создается специальный региональный фонд.

Органы местного самоуправления несут ответственность за свою деятельность перед населением (например, досрочный отзыв главы муниципального образования избирателями), а также перед государством. В последнем случае ответственность наступает на основании решения соответствующего суда в случаях нарушения Конституции РФ, федеральных законов, конституций и уставов субъектов РФ, их законов, устава муниципального образования (порядок привлечения к ответственности рассмотрен выше), а также при ненадлежащем осуществлении органами и должностными лицами муниципального образования переданных им государственных полномочий. Возможны роспуск представительного органа и отрешение от должности главы муниципального образования.

В определенных ситуациях допускается временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления — при катастрофах, стихийных бедствиях и др., если органы муниципального образования отсутствуют (не могут быть созданы); если возникла просроченная задолженность муниципального образования по исполнению бюджетных или долговых обязательств (например, если задолженность превышает более 30% собственных доходов муниципального образования). Решение о временном осуществлении государственными органами субъекта РФ полномочий органов муниципального образования принимается высшим должностным лицом субъекта РФ на основании решения, приня-

того не менее чем $\frac{2}{3}$ голосов депутатов представительного органа субъекта РФ. В указе (постановлении) высшего должностного лица должны быть указаны перечень полномочий, исполнительные органы субъекта РФ, которые будут их осуществлять, сроки и источники финансирования временного управления. В случае финансовых задолженностей муниципального образования решением арбитражного суда субъекта РФ в муниципальном образовании может быть введена временная финансовая администрация сроком до одного года.

Глава 15

КОРПОРАТИВНАЯ ВЛАСТЬ И ЭЛЕМЕНТЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ДОБРОВОЛЬНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ

§ 1. Понятие и виды добровольных объединений

Понятие добровольного объединения. Государственное и муниципальное управление, а также управление в субъектах Федерации, территориальных автономных образованиях — это управление в *территориальных коллективах* на основе использования неодинаковой, но *публичной власти*. Вместе с тем в обществе существует множество других групп, основанных не на территориальном (по месту жительства), а на других признаках. Некоторые группировки складываются естественно, независимо от воли людей (например, деление на классы или социальные слои в обществе), другие создаются осознанно, заявляя о стремлении к общественному благу (например, политические партии), третьи отражают частные интересы своих членов или участников (например, союз охотников и рыболовов), четвертые возникают стихийно (например, толпа, бегущая в состоянии паники в одном направлении). В обществе возникают и антиобщественные группировки (банды преступников и т.д.).

Среди множества группировок выделяются *добровольные объединения*. Все добровольные объединения можно разделить на четыре группы: коммерческие объединения (товарищества, акционерные общества и др.), которые ставят своей целью извлечение прибыли; некоммерческие общественные объединения, которые имеют целью какие-либо общественные блага (профсоюзы, объединения женщин и др.); некоммерческие объединения, отражающие частные некоммерческие интересы своих членов (общества рыболовов, филателистов, нумизматов, объединения верующих и др.); общественно-хозяйственные объединения (разные формы кооперативов), занимающие промежуточное положение между коммерческими и некоммерческими объединениями.

Выше уже говорилось о «внешнем» управлении объединениями граждан и других лиц со стороны государства и органов местного

самоуправления, которое осуществляется путем принятия общих правил: законов и других нормативных актов. В данной главе речь идет о руководстве добровольными объединениями, «внутреннем» управлении в них. Такое управление имеет особый характер, обладает признаками коллективизма, публичности, самостоятельности. Это *общественное корпоративное управление*, управление в коллективе, представляющее собой реализацию не государственной власти и не власти местного самоуправления, а *корпоративной власти*, присущей коллективу.

Вместе с тем следует иметь в виду, что в разных коллективах корпоративное управление хотя и является общественным по форме, но по сути имеет неодинаковый характер. В акционерном обществе его содержание иное, чем в профсоюзе, а в клубе футболистов — другое, чем в производственном кооперативе. В связи с этим важно различать *публичное* и *квазипубличное*, *частное* корпоративное управление. Первое существует в объединениях, ставящих целью общественные блага, второе — в объединениях, преследующих частные интересы. Члены последних преследуют свои собственные интересы, причем не обязательно только материальные (например, коллекционирование в объединении филателистов), и объединение рассматривают как инструмент для их реализации. И те и другие объединения разнообразны, неодинаково и общественное управление в них.

Хотя добровольные объединения имеют самый различный характер и формы, а управление в них неодинаково, все они обладают некоторыми общими признаками.

Во-первых, как свидетельствует само название, это *добровольность* объединения. Добровольные объединения создаются не «сверху», а по инициативе физических лиц — граждан России, иностранцев, лиц без гражданства или, напротив, с множественным гражданством. Люди объединяются в них в соответствии со своими убеждениями, интересами, по своей воле. Иногда добровольные объединения создаются по инициативе двух или более организаций, объединяющихся в одну.

Для вступления в объединение в ряде случаев достаточно совместной деятельности (в разного рода общественных движениях), зачастую необходимо устное или письменное заявление о желании вступить в объединение, иногда нужно уплатить вступительный взнос (в кооперативе), уплачивать ежегодно или ежемесячно членские взносы (иначе в соответствии с уставом член объединения будет исключен из его состава), внести имущественный пай, приобрести акции и т.д. Члены объединения могут в любое время выйти из объединения по своему заявлению. Наличие имущественной задолженности перед объединением не препятствует выходу (взыскать

задолженность можно после выхода в соответствии с нормами гражданского права).

Во-вторых, это *явочный порядок* создания объединения. Для его образования не требуется разрешение государственных органов или органов местного самоуправления. В России для этого достаточно инициативы, как правило, трех физических лиц, во Франции — двух. Некоторые объединения (например, производственные кооперативы в России) могут быть созданы пятью членами, объединения работодателей — двумя, общественные учреждения — одним лицом. Для создания политической партии в России необходима инициатива не менее 10 членов, которые образуют организационный комитет и готовят проведение съезда партии. Есть и ограничения: при создании партии членами организационного комитета могут быть только граждане России (только они могут состоять в партии), на частных предприятиях в некоторых случаях профсоюзы могут образовываться только с разрешения собственника.

В-третьих, *законные цели* создания и деятельности общественных объединений. В любом объединении у его членов есть какие-то свои интересы, но союз может быть создан лишь тогда, когда помимо частных интересов у его членов (участников) существуют общие цели и интересы, объединяющие их в коллектив. Эти цели должны соответствовать закону и найти обязательное выражение в уставе объединения, который представляется в государственный орган, принимающий решение о его регистрации и включающий объединение в государственный реестр юридических лиц. Объединение может не регистрироваться, но тогда оно не получает прав юридического лица и его деятельность фактически не проявляется вовне. Объединения, признанные судом (в некоторых странах — парламентом) незаконными, подлежат роспуску. В России Конституция запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя, нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Запрещение таких объединений в России возможно только в судебном порядке. Иск в суд вправе подать государственный орган, зарегистрировавший данную организацию, прокуратура. Кроме того, деятельность объединения может быть приостановлена (обычно на срок не более шести месяцев) судом, а в некоторых случаях политического экстремизма в России — также прокуратурой и регистратором. Это решение прокуратуры и регистратора добровольное объединение может обжаловать в суд.

В-четвертых, *самоуправляемость* добровольных объединений. Добровольные объединения действуют в соответствии с положениями закона, который определяет их статус в обществе, отношения с органами государства, субъектов Федерации, автономных образований, муниципальных образований. В своей внутренней жизни добровольные объединения, их члены руководствуются нормами, принятыми объединением, — корпоративными нормами, а деятельность организации направляют созданные ею органы (общее собрание, комитет, правление и т.д.).

Перечисленные выше признаки свидетельствуют о том, что создание, организация и деятельность добровольного объединения должна иметь *законный и демократический характер*.

Некоммерческие объединения. Среди добровольных объединений выделяются, как уже говорилось, некоммерческие объединения. Их деятельность имеет, как правило, общественный характер (за исключением рассматриваемых ниже религиозных организаций, а также некоторых других объединений по интересам). В России действует Закон о некоммерческих организациях 1995 г. (с последующими изменениями и дополнениями), но многие его нормы не распространяются на религиозные объединения.

Некоммерческой является организация, ставящая основной целью своей деятельности не извлечение прибыли и не распределяющая полученную прибыль (если она есть) между участниками. Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ или на удовлетворение личных интересов членов организации.

Они могут образовываться в форме общественных или религиозных организаций (объединений), некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, а также в других формах, предусмотренных федеральными законами.

Некоммерческая организация считается созданной как юридическое лицо с момента ее государственной регистрации. Она может иметь в собственности или в оперативном управлении обособленное имущество, отвечает (за исключением учреждений) по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и

осуществлять имущественные и неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Некоммерческая организация, являющаяся юридическим лицом, должна иметь самостоятельный баланс или смету, свою печать с полным наименованием организации на русском языке, может иметь штамп, бланки со своим наименованием, зарегистрированную эмблему. Она вправе создавать филиалы и открывать представительства на территории Российской Федерации в соответствии с российским законодательством. Филиалом некоммерческой организации является ее обособленное подразделение, расположенное вне места нахождения некоммерческой организации и осуществляющее все ее функции или их часть, в том числе функции представительства. Представительством некоммерческой организации является обособленное подразделение, которое расположено вне места нахождения некоммерческой организации, представляет ее интересы и осуществляет их защиту. Филиал и представительство некоммерческой организации — не юридические лица. Они наделяются имуществом создавшей их организации и действуют на основании утвержденного ею положения. Ответственность за деятельность своих филиала и представительства несет создавшая их организация.

Некоммерческая организация может быть образована в результате ее учреждения, а также реорганизации существующей некоммерческой организации. Учреждение некоммерческой организации осуществляется по решению учредителей (учредителя). Учредителями в зависимости от организационно-правовой формы некоммерческой организации могут выступать граждане и (или) юридические лица. Некоммерческая организация может быть учреждена одним лицом, за исключением некоммерческих партнерств, ассоциаций (союзов) и некоторых случаев, предусмотренных федеральным законом (например, партий, иных общественных объединений).

Реорганизация некоммерческой организации возможна в форме слияния, присоединения, разделения, выделения и преобразования, после чего производится государственная регистрация вновь возникшей организации (организаций), а в единый государственный реестр юридических лиц вносится запись о прекращении деятельности реорганизованной организации (организаций). Некоммерческая организация может быть ликвидирована путем самороспуска или в судебном порядке. Учредители (участники) некоммерческой организации или орган, принявший решение о ликвидации некоммерческой организации, назначают ликвидационную комиссию (ликвидатора) и устанавливают порядок и сроки ликвидации организации.

Учредительными документами некоммерческих организаций являются:

устав, утвержденный учредителями (участниками), — для общественной организации (объединения), фонда, некоммерческого партнерства и автономной некоммерческой организации;

учредительный договор, заключенный их членами, и устав, утвержденный ими, — для ассоциации или союза;

решение собственника о создании учреждения и устав, утвержденный собственником, — для учреждения.

В случаях, предусмотренных законом, некоммерческая организация может действовать на основании общего положения об организациях данного вида.

В учредительных документах некоммерческой организации должны определяться: полное наименование некоммерческой организации, содержащее указание на характер ее деятельности и организационно-правовую форму; место нахождения организации; порядок управления ее деятельностью; предмет и цели деятельности; сведения о филиалах и представительствах; права и обязанности членов; условия и порядок приема в члены организации и выхода из нее (в случае, если некоммерческая организация имеет членство); источники формирования имущества организации; порядок внесения изменений в учредительные документы организации; порядок использования имущества в случае ликвидации организации и иные положения, предусмотренные федеральными законами.

Изменения в устав некоммерческой организации вносятся по решению ее высшего органа управления, за исключением устава фонда, который может быть изменен органами фонда, если уставом фонда предусмотрена возможность изменения устава в таком порядке.

Некоммерческая организация может иметь *имущество* в собственности или в оперативном управлении: здания, сооружения, жилищный фонд, оборудование, инвентарь, денежные средства в рублях и иностранной валюте, ценные бумаги и проч. Она может иметь в собственности или в бессрочном пользовании земельные участки, вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, но только для выполнения своих уставных задач.

Источниками формирования имущества некоммерческой организации в денежной и иных формах являются:

регулярные и единовременные поступления от учредителей (участников, членов);

добровольные имущественные взносы и пожертвования;

выручка от реализации товаров, работ, услуг;

дивиденды (доходы, проценты), получаемые по акциям, облигациям, другим ценным бумагам и вкладам;

доходы, получаемые от собственности некоммерческой организации;

другие не запрещенные законом поступления.

Члены (участники) некоммерческих объединений могут передавать им свое имущество, но в отличие от участников хозяйственных обществ они не сохраняют право собственности на переданное имущество, в том числе на членские взносы. Члены (участники) общественных объединений не отвечают по обязательствам общественных объединений, в которых они участвуют, а объединения не отвечают по обязательствам своих членов.

Полученная некоммерческой организацией прибыль не подлежит распределению между участниками (членами) организации.

Некоммерческая организация ведет бухгалтерский учет и статистическую отчетность, предоставляет информацию о своей деятельности органам государственной статистики и налоговым органам, учредителям и иным лицам в соответствии с законодательством и учредительными документами организации.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления оказывают экономическую поддержку некоммерческим организациям. Эта поддержка имеет различные формы, в том числе:

предоставление в соответствии с законодательством льгот по уплате налогов, таможенных и иных сборов и платежей некоммерческим организациям, созданным в благотворительных, образовательных, культурных и научных целях, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, других установленных законодательством целей, с учетом организационно-правовых форм организаций;

предоставление иных льгот, включая полное или частичное освобождение от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом;

размещение среди некоммерческих организаций на конкурсной основе государственных и муниципальных заказов;

предоставление в соответствии с законом льгот по уплате налогов гражданам и юридическим лицам, оказывающим некоммерческим организациям материальную поддержку.

Не допускается предоставление льгот по уплате налогов в индивидуальном порядке отдельным некоммерческим организациям, а также отдельным гражданам и юридическим лицам, оказывающим некоммерческим организациям материальную поддержку. Предоставление льгот должно иметь родовой (а не индивидуальный) характер.

Некоммерческие организации могут быть созданы в различных формах, в частности в организационно-правовой форме *фонда*.

Фондом признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов и преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели. Имущество, переданное фонду его учредителями (учредителем), является собственностью фонда. Учредители не отвечают по обязательствам созданного ими фонда, а фонд не отвечает по обязательствам своих учредителей. Фонд обязан ежегодно публиковать отчеты об использовании своего имущества.

Попечительский совет фонда является его органом и осуществляет надзор за деятельностью фонда, принятием другими органами фонда решений и их исполнением, использованием средств фонда, соблюдением фондом законодательства.

Попечительский совет фонда осуществляет свою деятельность на общественных началах.

Некоммерческой организацией может быть *государственная корпорация*.

Государственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Государственная корпорация создается на основании федерального закона, для ее создания не требуется учредительных документов. Имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, является собственностью государственной корпорации.

Государственная корпорация использует имущество для целей, определенных законом, предусматривающим создание государственной корпорации. Она может осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана, и соответствующую этим целям.

Государственная корпорация обязана ежегодно публиковать отчеты об использовании своего имущества в соответствии с законом, предусматривающим создание государственной корпорации.

Другие задачи выполняют *некоммерческие партнерства*.

Некоммерческим партнерством признается основанная на членстве некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами для содействия ее членам в осуществлении деятельности, направленной на достижение общепользовательных целей. Имущество, переданное некоммерческому партнерству его членами,

является собственностью партнерства. Члены некоммерческого партнерства не отвечают по его обязательствам, а некоммерческое партнерство не отвечает по обязательствам своих членов. Некоммерческое партнерство вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для достижения которых оно создано.

Члены некоммерческого партнерства вправе:

- участвовать в управлении делами некоммерческого партнерства;
- получать информацию о деятельности некоммерческого партнерства в установленном учредительными документами порядке;
- по своему усмотрению выходить из некоммерческого партнерства.

Член некоммерческого партнерства может быть исключен из него по решению остающихся членов в случаях и в порядке, которые предусмотрены учредительными документами некоммерческого партнерства. Член некоммерческого партнерства, исключенный из него, имеет право на получение части имущества партнерства или стоимости этого имущества.

Учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая полностью или частично этим собственником. Имущество учреждения закрепляется за учреждением на праве оперативного управления. Учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения несет его собственник.

Автономной некоммерческой организацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов в целях предоставления услуг в области образования, здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и спорта и иных услуг.

Имущество, переданное автономной некоммерческой организации ее учредителями (учредителем), является собственностью автономной некоммерческой организации. Учредители не отвечают по обязательствам созданной ими автономной некоммерческой организации, а она не отвечает по обязательствам своих учредителей. Автономная некоммерческая организация вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для достижения которых она создана. Учредители автономной некоммерческой организации могут пользоваться ее услугами только на равных с другими лицами условиях.

Некоммерческие организации могут добровольно объединяться в ассоциации (союзы) некоммерческих организаций. Ассоциация (союз) не отвечает по обязательствам своих членов. Члены ассоциации (союза) несут субсидиарную ответственность по обязательствам этой ассоциации (союза) в размере и в порядке, предусмотренных ее учредительными документами.

Из сказанного выше видно, что некоммерческие организации создаются для осуществления различной *деятельности*. Некоммерческая организация может заниматься одним или несколькими видами деятельности, не запрещенными законодательством Российской Федерации и соответствующими целям организации, которые предусмотрены ее учредительными документами. Отдельные виды деятельности допустимы только на основании специальных разрешений (лицензий). Перечень этих видов определяется законом.

Некоммерческая организация может осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана. Она ведет учет доходов и расходов по предпринимательской деятельности.

Законодательство устанавливает общие *основы управления* некоммерческой организацией. Высшими органами управления некоммерческими организациями в соответствии с их учредительными документами являются:

коллегиальный высший орган управления — для автономной некоммерческой организации;

общее собрание членов (съезд, конференция), делегатов.

Основная функция высшего органа управления некоммерческой организацией — обеспечение соблюдения организацией целей, ради которых она была создана.

К компетенции высшего органа управления некоммерческой организацией относится решение следующих вопросов:

изменение устава организации;

определение приоритетных направлений деятельности организации, принципов формирования и использования ее имущества;

образование исполнительных органов организации и досрочное прекращение их полномочий;

утверждение годового отчета и годового бухгалтерского баланса;

утверждение финансового плана организации и внесение в него изменений;

создание филиалов и открытие представительств организации;

участие в других организациях;

реорганизация и ликвидация организации (за исключением ликвидации фонда).

Учредительными документами некоммерческой организации может предусматриваться создание постоянно действующего коллегиального органа управления, к ведению которого может быть отнесено решение некоторых вопросов, названных выше, но наиболее важные из них (определение приоритетных направлений деятельности, создания исполнительных органов и др.) относятся к исключительной компетенции высшего органа управления некоммерческой организацией.

Общее собрание членов некоммерческой организации или заседание ее коллегиального высшего органа управления правомочно, если на указанном собрании или заседании присутствуют более половины членов организации или органа управления. Решение указанного общего собрания или заседания принимается большинством голосов членов, присутствующих на собрании или заседании. Решение общего собрания или заседания по вопросам исключительной компетенции высшего органа управления некоммерческой организации принимается единогласно или квалифицированным большинством голосов. Некоммерческая организация не вправе осуществлять выплату вознаграждения членам ее высшего органа управления за выполнение ими возложенных на них функций, за исключением компенсации расходов, непосредственно связанных с участием в работе высшего органа управления.

Исполнительный орган некоммерческой организации может быть коллегиальным и (или) единоличным. Он осуществляет текущее руководство деятельностью некоммерческой организации и подотчетен высшему органу управления некоммерческой организации.

К компетенции исполнительного органа некоммерческой организации относится решение всех вопросов, которые не составляют исключительную компетенцию других органов управления организации.

Некоммерческие общественные объединения. Важную роль в обществе играют некоммерческие объединения общественного характера. Они в какой-то мере решают задачи, имеющие значение для общества в целом (например, союзы женщин) или для определенного социального слоя (объединения крестьян), этноса (национально-культурные автономии), для общественно значимой профессии (например, объединения медицинских работников)¹.

¹ В большинстве зарубежных стран в отношении постоянных добровольных объединений применяется термин не «общественные объединения», а «ассоциация».

Некоммерческие общественные организации имеют публичный характер. Доступ в них открыт для всех желающих при соблюдении общих требований, предусмотренных уставом или другими документами объединения (например, определенный возраст).

Среди общественных объединений выделяются *политические* объединения (партии, политические движения, избирательные блоки, последние в России, как и во многих других странах, разрешены при участии в них хотя бы одной партии) и объединения *неполитического* характера (профсоюзы, союзы работодателей и др.). Первые в качестве своей главной задачи ставят завоевание государственной власти (мирными способами, путем выборов), участие во власти, формирование правительства, участие в нем (коалиционное правительство). Государственную власть (а также публичную политическую власть в субъектах федерации и публичную неполитическую власть в муниципальном образовании) партии стремятся использовать для достижения целей, намеченных в их партийных программах, иных документах. К партиям предъявляются повышенные требования. Их не могут создавать и состоять в них иностранцы и лица без гражданства (в других общественных объединениях — могут), в России партия может быть зарегистрирована и выдвигать кандидатов на выборах, если в ней числится не менее 10 тыс. человек (в Мексике — 65 тыс.), тогда как другие общественные объединения можно создавать в составе трех человек (во Франции — двух), а общественно-хозяйственные (кооперативы) — пяти. Членами партий не могут быть государственные служащие, занимающие определенные должности, например судьи, прокуроры, военнослужащие и др.

Неполитические общественные объединения не выдвигают целей завоевания власти, хотя и могут участвовать в управлении государством (например, вносят предложения или, будучи представлены как профсоюзы или союзы работодателей, выступают в трехсторонних органах государства, труда и капитала). В отличие от политических объединений, они в подавляющем большинстве стран не вправе выдвигать кандидатов на выборах в органы государственной власти и выборных должностных лиц. Лишь в некоторых странах (в том числе в государствах тоталитарного социализма) такое право им предоставлено. И политические, и неполитические общественные объединения — организации некоммерческие, но для своих внутренних нужд, для реализации установленных целей могут заниматься производственной деятельностью (публиковать и продавать свои программы, уставы, книги лидеров партии, партийные значки, флаги и т.д.).

Среди неполитических общественных объединений особое значение имеют *социально-экономические объединения* — профсоюзы, союзы работодателей, крестьян и др., защищающие социально-экономические интересы определенных социальных групп населения. Некоторым из них передаются отдельные функции государственных органов (например, профсоюзам — функции контроля за соблюдением законодательства о труде, но они осуществляют их вместе с другими, государственными органами). Во многих странах (в том числе и в России) существуют *общественно-хозяйственные объединения* (например, разного рода кооперативы). В деятельности кооперативов на первый план могут выдвигаться в определенные периоды развития страны общественные и даже политические задачи (например, в странах тоталитарного социализма в условиях сплошного кооперирования крестьян, когда, в частности, ставились задачи изменить облик этого класса, или в условиях перестройки в России в конце 1980-х годов, когда создание кооперативов преследовало цели развития предпринимательской инициативы людей и ликвидации ужасающего дефицита товаров), но в большинстве случаев приоритет имеют хозяйственные задачи. Они явственно выступают на первый план в гаражно-строительных кооперативах, садоводческих объединениях, сельской потребительской кооперации и др.

К производственным кооперативам законодательство может предъявлять дополнительные требования. В России предусматривается, что не менее половины работ кооператива должно выполняться его членами, а кооператив может быть создан не тремя, как большинство общественных объединений, а пятью участниками.

Особый род некоммерческих общественных объединений — *женские* и *молодежные объединения*. Они объединяют людей по признакам пола и возраста (хотя, например, в организации женщин могут быть по уставу приняты и мужчины, готовые отстаивать специфические интересы женщин, связанные с положением в семье, бытовые и другие интересы); в молодежные объединения могут быть приняты лица старшего возраста, особенно если они избраны руководителями таких объединений.

Свое место в обществе занимают *творческие союзы* — союзы лиц творческих профессий (писателей, журналистов, изобретателей и др.). Их часто называют *социально-культурными обществами*, хотя есть и другие общества такого рода (например, общества по охране и реставрации памятников истории и культуры). Существенный элемент деятельности творческих союзов — защита не только социальных, но и профессиональных интересов соответствующих лиц и корпорации этих лиц в целом. Они занимаются также обсуждением произведений,

изобретательских предложений, организуют взаимный обмен опытом, заботятся о повышении профессиональной подготовки членов их объединений.

Есть и другие виды общественных объединений, различающиеся по характеру, целям и методам деятельности (например, различные спортивные объединения, организации содействия армии и флоту, объединения спасателей на водах и др.).

Общественные объединения различаются также по своим *организационно-правовым формам*. В российском законодательстве выделяются пять таких форм: общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности. Общественная организация создается на основе совместной деятельности для защиты общих интересов. Отличительными чертами общественных организаций является членство и совместная деятельность. Членство оформляется в результате подачи индивидуальных заявлений, другими документами (иногда предусматривается особая процедура приема в члены организации, в том числе по рекомендациям других членов данной организации). Защищая свои интересы, члены общественных организаций должны осуществлять совместную деятельность в этих целях. Во многих других общественных объединениях членство не предусмотрено, и лица (а нередко и коллективы), состоящие в них, называются участниками.

Общественным движением является состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения. Общественные движения нередко создаются для какой-либо отдельной цели (например, охрана некоторых форм животного и растительного мира), имеют часто неоформленный состав.

Общественный фонд — один из видов некоммерческих фондов, представляющий собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели. Учредители и управляющие имуществом общественного фонда не вправе использовать указанное имущество в собственных интересах. Общественные фонды часто создаются собственниками имущества для выполнения конкретных задач, для благотворительности (например, премиальный фонд для награждения за достижения в науке и искусстве). Часто фонды образуются выдающимися политическими и государственными деятелями для под-

держки научных исследований, молодых дарований и др. (например, в России Фонд М.С. Горбачева, Демидовский фонд для награждения за выдающиеся научные исследования, в Германии — фонд Эберга).

Общественным учреждением является не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям указанного объединения. Управление общественным учреждением и его имуществом осуществляется лицами, назначенными учредителем (учредителями).

Орган общественной самодеятельности — это не имеющее членства общественное объединение, целью которого выступает совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания.

Орган общественной самодеятельности формируется по инициативе граждан, заинтересованных в решении указанных проблем, и строит свою работу на основе самоуправления. Он не имеет вышестоящих органов или организаций. К числу органов общественной самодеятельности относятся родительские комитеты в школе, домовые и уличные комитеты и др.

Общественные объединения различаются и по *масштабам* своей деятельности. В России действуют общероссийские, межрегиональные и местные общественные объединения. Под общероссийским общественным объединением понимается объединение, которое осуществляет в соответствии со своим уставом деятельность на территории более половины субъектов РФ. Межрегиональное объединение действует на территориях менее половины субъектов РФ и имеет там свои структурные подразделения — организации, отделения, филиалы, представительства. Деятельность регионального объединения распространяется на территорию одного субъекта РФ. Под местным общественным объединением понимается объединение, деятельность которого осуществляется в пределах территории органа местного самоуправления, что и предусматривается уставом объединения.

Есть множество других классификаций. Различный характер добровольных объединений оказывает прямое влияние на способы управления ими.

§ 2. Общие принципы управления в добровольных объединениях

Правовые и иные акты, регулирующие управление в добровольных объединениях. Управление в добровольных объединениях регулируется различными нормами — правовыми и неправовыми. Последние не имеют юридического характера. Среди них — неписанные нормы морали, традиции, обычаи и обыкновения. Наиболее важное значение в этом регулировании имеют писанные нормы: правовые и нормы общественных объединений, содержащиеся в соответствующих актах, прежде всего в законах и уставах объединений.

Основы управления в добровольных объединениях, как правило, закреплены *в законах*, а не иных правовых актах (лишь в некоторых развивающихся странах это делается указами президента). Почти во всех государствах в законах об ассоциациях, партиях, профсоюзах, коммерческих и некоммерческих объединениях, общественных объединениях и т.д. есть части (разделы, главы), посвященные основам управления в этих организациях.

Исходя из принципа самоуправления добровольных объединений, законодательство устанавливает, что внутренний порядок управления в них определяется ими самостоятельно, закрепляется принимаемыми ими *уставами*. Устав разрабатывается и принимается самим объединением, его членами (участниками) на общих собраниях или на общем собрании представителей, съезде, конференции, делегаты которых избраны членами (участниками) объединения. Содержание устава также определяется самим объединением, но нередко закон устанавливает, что в уставе должны содержаться положения, без которых объединение лишается своей определенности. К числу обязательных для включения в устав обычно относятся следующие положения: наименование и цели объединения; место нахождения объединения; срок деятельности или указание на бессрочный характер деятельности; порядок и условия вступления в объединение; порядок ликвидации объединения; организационная структура; порядок образования и компетенция органов объединения; порядок внесения изменений и дополнений в устав и др. Устав некоторых видов объединений должен содержать ряд специфических положений. Так, устав профсоюзной организации должен указывать категории и профессиональные группы объединяемых граждан, устав сельскохозяйственного кооператива — условия о размере паевых взносов членов кооператива и т.д.

Иногда вышестоящие органы союзов отдельных объединений (например, Совет Центросоюза потребительской кооперации в России) издают *типовые уставы* для нижестоящих объединений. Юридически

типовой устав имеет рекомендательный характер. Он не связывает объединение, которое вправе принять свой устав в соответствии с нормами закона о данном виде объединения, но на практике нижестоящие объединения следуют ему при принятии своих уставов. В некоторых тоталитарных и авторитарных государствах (в прежних странах тоталитарного социализма, в Ираке, Сирии, некоторых других странах) типовые уставы утверждались правительствами или президентами и таким образом приобретали обязательный характер нормативного акта.

Документом, содержащим положения об управлении объединением, может быть *учредительный договор*, заключенный его членами при создании объединения. В некоторых коммерческих объединениях (например, товариществах) такой документ заменяет устав.

В отдельных общественных объединениях управленческую роль выполняет *программа*, которая ставит цели и задачи перед объединением. Члены общественного объединения, его органы обязаны участвовать в выполнении этих задач. В России в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 г. «О политических партиях» (в ред. от 23 июня 2003 г.) программа — обязательный документ любой политической партии. В зарубежных странах партии обычно не имеют программ (кроме коммунистических партий и некоторых иных), ограничиваясь предвыборными манифестами.

Наконец, положения об управлении объединением могут содержаться и на практике частично содержаться в решениях органов объединения (общего собрания, съезда, правления, совета директоров и т.д.), а при создании общественного учреждения — в решении собственника о создании учреждения (наряду с уставом объединения, утверждаемым собственником).

Система органов управления добровольными объединениями.

Почти все добровольные объединения (кроме религиозных и некоторых других) организуют свое внутреннее управление по одинаковой схеме. В соответствии с законодательством и уставами добровольных объединений высшим органом управления объединением является *общее собрание* его членов (участников) или собрание (съезд, конференция и т.д.) представителей, избираемых членами (участниками) объединения. Собрание (съезд, конференция) созываются в предусмотренные уставом сроки, чаще ежегодно, но в некоторых крупных объединениях (например, в политических партиях) съезды созываются один раз в два, три, даже в четыре года, и, напротив, уставы мелких подразделений объединений (первичные организации) иногда предусматривают обязательный ежемесячный или раз в два месяца созыв общих собраний.

Собрание (собрание уполномоченных, съезд, конференция) обычно считается полномочным и вправе принимать решения по вопросам деятельности объединения, если на нем присутствуют более половины членов (участников) объединения или уполномоченных (делегатов), избранных ими на собрание уполномоченных, съезд (конференцию) объединения (т.е. абсолютное большинство). В некоторых случаях для кворума (число участников, при котором собрание правомочно) требуется квалифицированное большинство присутствующих (например, $\frac{2}{3}$) и квалифицированное большинство для принятия некоторых решений ($\frac{3}{4}$ по некоторым важным вопросам в производственных кооперативах). В редких случаях для принятия решения необходимо единогласное голосование (например, при исключении члена из состава некоторых объединений).

Члены объединения, делегаты съезда (конференции) должны присутствовать и голосовать на собрании (съезде), как правило, лично. Но в некоторых объединениях, особенно там, где всех участников невозможно созвать на общее собрание лично (например, в открытых акционерных обществах с большим числом акционеров), допускается голосование по почте. Вопрос о кворуме в акционерных обществах тоже решается в зависимости от числа проголосовавших (лично и по почте) акций.

Вопросы, выносимые на обсуждение собрания, обычно предлагаются теми органами объединения, которые действуют в промежутках между собраниями, съездами (комитет, правление и др.). Вместе с тем в соответствии с принципом демократичности добровольных объединений каждый полноправный участник собрания, съезда (член объединения, делегат) вправе внести предложение включить в повестку дня любой вопрос. Такое предложение принимается или отвергается большинством голосов участников собрания (съезда). Законодательство и уставы добровольных объединений определяют также вопросы, которые должны выноситься на обсуждение собрания обязательно (например, вопрос о распределении прибыли и дивидендах на ежегодном собрании акционерного общества).

Предусматриваются и вопросы, которые вправе решать только общее собрание (съезд, конференция), эту функцию оно не может передоверить другим органам. К числу таких вопросов (исключительная компетенция общего собрания, съезда) относятся: принятие устава объединения и изменения в нем, выборы органов объединения, действующих между собраниями (съездами), реорганизация и ликвидация добровольного объединения и др. В различных видах объединений предусматриваются и иные вопросы, которые может решать только общее собрание (съезд, конференция). В производственных сельско-

хозяйственных кооперативах это, например, отчуждение земли и основных фондов кооператива, в потребительских кооперативах — размер паевых взносов, в акционерных объединениях — размер дивидендов и т.д.

Поскольку общее собрание (собрание уполномоченных, съезд, конференция) созывается периодически, необходим также *постоянно действующий орган*, который направляет деятельность объединения в соответствии с его уставными задачами в промежутках между собраниями (съездами). В очень небольших объединениях (например, в кооперативах с числом членов менее 10) таким органом и одновременно должностным лицом является председатель кооператива. Это *единоличный руководитель*. В объединениях с большим числом участников создается *коллегиальный руководящий орган* — комитет (например, центральный комитет в партии), правление (в кооперативе), совет директоров, наблюдательный совет (в акционерном обществе) и др. Любой член (участник) объединения может быть избран председателем, членом коллегияльного органа. При выборах в большинстве добровольных объединений каждый член (участник) объединения имеет один голос. В акционерных объединениях число голосов участника объединения зависит от числа акций, которые он имеет.

Коллегиальный руководящий орган — это, по существу, орган по исполнению решений, принятых общим собранием (съездом). Его члены в небольших объединениях не получают заработную плату и выполняют свои функции на общественных началах (обычно объединение оплачивает труд председателя, бухгалтера), но в крупных объединениях, в акционерных обществах обычно это оплачиваемая должность.

Наряду с избранным собранием (съездом) составом руководящего органа иногда возможно кооптирование (включение избранными членами) в такой орган нескольких лиц. Но, во-первых, это бывает только в особых условиях, когда невозможно организовать выборы, а число членов избранного органа уменьшилось настолько, что трудно вести работу, а во-вторых, число кооптированных должно быть минимальным и ни в коем случае не дозвлет над числом избранных членов руководящего органа. Кооптирование рассматривается как вынужденная и недемократическая мера. Ее стараются избегать, и применяется она очень редко.

В таких общественных объединениях, как общественное учреждение, общественный фонд, если они созданы одним или несколькими собственниками, определенное число членов руководящего органа иногда назначает руководитель (руководители) фонда (учреждения).

Руководящий орган, действующий в промежутках между общими собраниями (собраниями уполномоченных, съездами и др.), вправе решать все вопросы деятельности объединения, кроме вопросов, отнесенных уставом к исключительной компетенции общего собрания (собрания уполномоченных, съезда и др.). Некоторые вопросы вправе решать только этот орган. Например, в коммерческих объединениях только он может выносить на решение общего собрания вопросы о реорганизации объединения, давать общему собранию рекомендации об участии в других объединениях.

Коллегиальный руководящий орган общественного объединения, если этот орган многочисленный и собирается для решения вопросов через длительные промежутки времени, обычно избирает свой постоянно действующий орган в более узком составе (президиум, бюро и др.), который ведет текущую повседневную работу, руководит (управляет) нижестоящими объединениями, деятельностью членов объединения.

Коллегиальный руководящий орган избирает также своего председателя (например, в КПРФ, в Единой России), его заместителя (заместителей), иногда секретарей, ведающих текущими делами. В любом объединении должность (пост) председателя (генерального секретаря и др.) имеет важное значение. Он представляет объединение вовне и в отношениях с его членами (участниками), единолично принимает решения по некоторым частным вопросам, не требующим коллегиального обсуждения и решения (а иногда не только по частным вопросам). Председатель во многом направляет деятельность объединения. Особенно велика его роль в тех общественных объединениях, которым присущи черты авторитаризма, вождизма (а в России есть такие партии и общественные объединения, в том числе зарегистрированные).

В общественных фондах место председателя часто занимает распорядитель фонда — лицо, учредившее фонд или избранное соучредителями как распорядитель. В таком фонде коллегиальный орган при распорядителе фонда иногда играет только совещательную роль.

Председатель общественного объединения, другие члены коллегиального органа выполняют свои обязанности, совмещая или чаще не совмещая их с другими оплачиваемыми видами работы (но они могут заниматься ими, в том числе предпринимательской деятельностью). Они получают денежное вознаграждение за свою работу в объединении. Таких лиц обычно называют функционерами общественных объединений (партийные, профсоюзные и другие функционеры). Кроме них в объединениях могут работать наемные лица — служащие объ-

единений. Они не участвуют в руководстве объединениями и выполняют рутинную работу. Однако некоторые служащие более высоких рангов, которые, например, разрабатывают проекты документов для съездов объединений, их коллегиальных органов, часто общаются по службе с руководителями объединения, нередко оказывают серьезное влияние на его деятельность.

Наряду с руководящими внутренними органами общественные объединения обычно создают *контрольные* и *ревизионные* органы. Такие органы (они называются обычно контрольными, ревизионными комиссиями) избираются собранием (съездом) объединения в составе нескольких членов объединения. Контрольные комиссии обычно имеют более широкие полномочия по организации проверок деятельности различных органов, создаваемых объединением (кроме общего собрания и съезда). Ревизионные комиссии занимаются лишь проверкой финансовой деятельности объединения, хотя иногда организуют и другие проверки. Члены этих органов за свою работу, как правило, вознаграждение не получают и работают на общественных началах. Лишь в крупных общественных объединениях председатель контрольной или ревизионной комиссии может быть должностным лицом, работа которого оплачивается за счет финансовых средств объединения.

Внешний, независимый финансовый контроль осуществляют специалисты-аудиторы. Они приглашаются из известных аудиторских фирм и работают за плату. Детально регулирует их работу закон Великобритании о выборах, политических партиях и референдуме 2000 г. Он устанавливает довольно частую периодичность внешнего аудита в зависимости от величины денежных средств партии.

Система управления, охарактеризованная выше, присуща простым объединениям, которые могут быть многочисленными и даже многомиллионными (наиболее крупные акционерные общества), но не имеют внутренних подразделений. Во многих массовых общественных организациях такие подразделения есть. Это сложные объединения. Они строятся по территориальному принципу (в субъектах федерации, в областях, районах, городах и др.). На уровне каждой административно-территориальной единицы, муниципального образования и т.д. могут создаваться свои отделения. Профсоюзы могут создавать свои первичные организации на предприятиях, по месту работы.

Управление в отделениях и первичных организациях строится подобно управлению объединением. Высшим органом является общее собрание при конференции (собрание уполномоченных, делегатов). Оно избирает постоянно действующий орган отделения, первичной

организации, который обычно называется комитетом, бюро, правлением. В местных отделениях и первичных организациях ревизионная комиссия не избирается, поскольку они не занимаются коммерческой деятельностью и не имеют обычно прав юридического лица. Однако если они являются юридическими лицами и такая деятельность имеет место (например, в потребительских обществах), то ревизионная комиссия создается (может привлекаться внешний аудит).

§ 3. Управление в общественных объединениях

Как уже говорилось, общественные объединения неодинаковы по своим организационно-правовым формам. Естественно, что конкретные способы управления в них также неодинаковы.

Управление в политических партиях. В современных условиях партии играют важнейшую роль в обществе, и эта роль теперь закрепляется в конституциях. Во многих странах, в том числе и в России, приняты специальные законы о политических партиях. Согласно законодательству многих стран, включая Россию, партии — единственный вид общественных объединений, которые вправе заниматься политической деятельностью, т.е. выдвигать кандидатов на выборах, проводить массовые мероприятия под политическими лозунгами. Конечно, есть и иные способы выдвижения кандидатов (например, самовыдвижение), другие пути инициирования референдума (создание инициативных групп) или проведения политических акций. Однако следует иметь в виду, что во многих странах политические акции, проводимые не партиями, а иными объединениями, считаются незаконными. Если есть желание заниматься политикой, нужно идти в партию. Указанное обстоятельство существенно отличает внутрипартийную деятельность, внутреннее управление в партиях от внутреннего управления в других общественных объединениях.

Роль партий в обществе, их отношения с государством в разных странах неодинаковы. В демократических странах (Германия, Франция и др.), где существует многопартийность, партии *содействуют формированию политической воли народа* и ее выражению на выборах. В тоталитарных государствах (например, в прошлом в фашистской Германии, Италии, Испании) законодательство разрешало деятельность только одной партии, во главе которой стоял фюрер, дуче, каудильо. В странах тоталитарного социализма закрепляется *руководящая роль* в обществе и государстве одной партии — коммунистической, а другие партии, если они есть, должны быть союзными с коммунистической партией и отнюдь не оппозиционными ей. В связи с этим, хотя органы управления партийными делами внешне могут быть похожи-

ми (съезды, центральные комитеты и т.д.), принципы внутреннего управления в партиях той и другой группы стран неодинаковы. В демократических партиях решения вырабатываются на основе компромиссов, взаимных уступок, согласования разных позиций; в партиях тоталитарного типа действует, по существу, приказной порядок, хотя уставы могут содержать положения о внутрипартийной демократии.

Основные принципы управления в партиях устанавливаются законами о политических партиях. Российский закон 2001 г. определяет партию как «общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления» (п. 1 ст. 3).

Законы о партиях всегда закрепляют определенный порядок *создания партии*. Обычно он сложнее, чем порядок образования других добровольных, в том числе общественных, объединений. Согласно российскому Закону о политических партиях для создания политической партии необходимо провести *учредительный съезд*. Для его подготовки формируется *организационный комитет* в составе не менее 10 человек. Членами комитета могут быть только лица, имеющие право быть членами партии (т.е. граждане РФ, обладающие политическими правами). Организационный комитет уведомляет федеральный орган, имеющий право принимать решения о регистрации политических партий, о намерении создать партию, сообщает ее предполагаемое название, сведения о членах организационного комитета, протокол собрания организационного комитета и др. После этого организационный комитет осуществляет организационную и информационно-пропагандистскую деятельность по подготовке региональных отделений партии в субъектах РФ и лишь после их создания в более чем половине субъектов РФ проводит учредительный съезд партии. Он будет правомочным, если в нем участвуют делегаты от региональных отделений более половины субъектов РФ. Приблизительно такие же требования установлены для созыва съезда общероссийского общественного объединения, движения при принятии решения о преобразовании такого объединения в партию. Партия обязана в течение месяца опубликовать в официальном органе — «Российской газете» основные положения своей программы объемом не менее двухсот газетных строк. Однако после съезда она еще не имеет прав юридического лица, а приобретает их только после государственной регистрации.

Следует учесть, что в России, как и в некоторых других федеративных государствах (например, в Бразилии), закон не разрешает созда-

вать в субъектах Федерации самостоятельные партии. Политические партии могут быть только общероссийскими, в субъектах Федерации могут создаваться лишь отделения партий. В некоторых федеративных государствах в субъектах федераций существуют свои партии (Германия, Индия и др.).

В России, как и в других демократических странах, не разрешается создание партий, ставящих антиконституционные цели. Российское законодательство запрещает создание партий, цели и действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя, нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных и военизированных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни (защита идей социальной справедливости и соответствующая деятельность не рассматривается как разжигание социальной розни). Не допускается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности. Структурные подразделения партий могут создаваться и действовать только по территориальному признаку. Партии не вправе образовывать свои структуры и осуществлять какую-либо деятельность (в том числе пропагандистскую) в государственных и негосударственных организациях (на предприятиях, в учреждениях, учебных заведениях, в Вооруженных силах, органах государственной власти и местного самоуправления, в правоохранительных органах и т.д.). Запрещается также вмешательство политических партий в учебный процесс образовательных учреждений. Не допускается создание и деятельность на территории РФ иностранных партий и их подразделений (в отличие от партий такие подразделения возможны для многих других общественных объединений).

Для того чтобы получить *государственную регистрацию*, а следовательно, права юридического лица, партии нужно отвечать определенным условиям. Иногда она должна иметь определенное число членов (в России — 10 тыс.), создать региональные объединения (в России — более чем в половине субъектов РФ). Во многих странах подобных требований нет, но принята концепция так называемой национальной партии. Это название вовсе не связано с этническими признаками (в ряде развивающихся стран, особенно в Африке, создание партий из лиц одного племени, этнической группы запрещено). Национальной партией признается такая, которая получает стабильно (в течение нескольких лет) определенный процент голосов избирателей на выборах парламента, реже — президента (например, 4% голосов в Индии). Национальные партии пользуются некоторыми преимуще-

ствами на выборах (им, например, не нужно собирать подписи избирателей в поддержку своих депутатов).

В российском законодательстве нет понятия национальной партии, но есть аналогичные условия: согласно Федеральному закону от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹ (п. 16 ст. 38) не требуется сбора подписей или внесения избирательного залога для регистрации кандидатов или списков кандидатов, выдвинутых теми партиями, которые были допущены на предыдущих выборах в Государственную Думу к распределению депутатских мест, т.е. преодолели заградительный 5%-ный барьер (на выборах в Государственную Думу 2003 г. таких партий было шесть).

Политическая партия в России может быть ликвидирована решением ее высшего органа (съезда) или суда, ее деятельность может быть приостановлена судом. Судебная ликвидация партии допускается в следующих случаях: если деятельность, которую она осуществляет, запрещена законом (направлена на насильственное изменение основ конституционного строя, нарушение целостности государства, разжигание социальной, национальной, расовой и религиозной розни и т.д.); если партия создает свои подразделения не по территориальному признаку, а в государственных, муниципальных органах и в других структурах не устранила в установленный судом срок нарушений, явившихся основанием для приостановления ее деятельности; если отсутствует необходимое число членов партии или число региональных объединений; если партия не участвует в выборах в течение пяти лет. Ликвидация партии осуществляется по решению Верховного Суда РФ, ее регионального отделения — по решению высшего суда общей юрисдикции в данном субъекте РФ. Заявление о ликвидации партии (ее регионального отделения) подает в суд регистратор.

В случае нарушения партией (ее региональным отделением) Конституции РФ или федеральных законов ее деятельность может быть приостановлена. Этому предшествует письменное предупреждение регистратора с установлением срока для исправления допущенных нарушений. Предупреждение может быть обжаловано в суд. Если нарушения не исправлены и предупреждение не было обжаловано в суд (или было оставлено в силе решением суда), после вынесения двух письменных предупреждений регистратор может обратиться в суд с заявлением о приостановлении деятельности партии. Правда, как уже говорилось, в случае грубых нарушений Конституции РФ и федераль-

¹ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

ного законодательства, связанных с политическим экстремизмом, регистратор и прокурор могут приостановить деятельность партии, а суд — распустить ее и без двух предварительных предупреждений.

Партия действует через своих членов. *Членство* в политической партии, в отличие от многих других общественных объединений, в России может быть только индивидуальным (за рубежом, например, в Лейбористской партии Великобритании или Институционно-революционной партии Мексики существует и индивидуальное, и коллективное членство, причем по числу членов последнее преобладает). В партиях в России не могут состоять помимо иностранцев, лиц без гражданства граждане, признанные судом недееспособными. Прием в партию осуществляется на основе личных письменных заявлений (в других странах, например, в США — иначе), это регулируется ее уставом. В России прием в партию производится на общих собраниях членов первичной (территориальной) организации, устав других партий предусматривает прием новых членов партии в торжественной обстановке высшим руководством. Российский гражданин может быть членом только одной партии и состоять в одной региональной организации (по месту жительства). Членство в партии не может быть ограничено признаками социальной, национальной, расовой или религиозной принадлежности в зависимости от пола, прописки, места жительства. Ограничения для отдельных категорий граждан либо обязанность приостанавливать свое членство в партии могут быть установлены только федеральными законами (не могут быть членами партии, например, военнослужащие или работники правоохранительных органов). Членство гражданина в какой-либо партии или отсутствие такового не может служить причиной для ограничения его прав и свобод, а также не может служить основанием для предоставления ему каких-либо преимуществ. Запрещается в официальных документах требовать от лица сведения о его членстве (отсутствии членства) в партии. Члены партии не связаны ее решениями при исполнении своих должностных и служебных обязанностей в органах государства, субъектов РФ или в местном самоуправлении.

Права и обязанности членов партии регулируются ее уставом. Вместе с тем в России некоторые особо важные права члена партии перечислены в законе. Члены политической партии имеют право избирать и быть избранными в руководящие органы партии, ее региональных отделений, иных структурных подразделений, получить информацию о деятельности партии и ее руководящих органов, а также обжаловать решения и действия руководящих органов и лиц в порядке, предусмотренном уставом партии. Согласно закону партии должны создавать своим членам — мужчинам и женщинам, российским

гражданам всех национальностей равные возможности для представительства в руководящих органах партии, в списках кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и местного самоуправления.

Для внутреннего управления в партии определяющее значение имеют те нормы Закона о партиях, которые закрепляют основные принципы деятельности политической партии, ее цели и задачи, взаимоотношения партий и государства (включая государственную поддержку партий), права и обязанности партий, их внутреннее устройство, участие в выборах и референдумах, регулируют имущественные вопросы (включая денежные средства) и хозяйственную деятельность партии. Внутреннее управление в партии должно соответствовать этим положениям, равно как и другим нормам данного Закона и иного законодательства.

К числу *основных принципов* деятельности партии, которые имеют ключевое значение для внутрипартийного управления, закон относит добровольность (свободное вступление в партию и выход из нее), самоуправление (управление партийными делами со стороны ее членов, избранными ими партийными органами), законность (деятельность на основе закона и в рамках закона) и гласность (партии действуют гласно, информация об их учредительных и программных документах общедоступна). Политические партии свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности. Ограничения этой свободы устанавливаются только законами (например, о партиях, о чрезвычайном, военном положении).

Конкретные *цели и задачи* партии регулируются ее уставом и программой, но законодательство многих стран устанавливает общие положения о целях партии. Такие нормы содержатся в конституциях некоторых стран (Германии 1949 г., Франции 1958 г., Португалии 1976 г., Испании 1978 г., Бразилии 1988 г., Польши 1997 г., Венесуэлы 1999 г. и др.), в законах о партиях (Великобритания и др.). В России о целях и задачах партий говорится в Законе 2001 г. Он устанавливает, что основными целями партии являются: формулирование общественного мнения, политическое образование и воспитание граждан, выражение мнений граждан по вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти; выдвижение кандидатов и участие в выборах в органы государственной власти и местного самоуправления, участие в работе этих органов.

Внутреннее управление в партии во многом зависит от *отношений между партиями и государством* в данной стране. Определяя принципы этих отношений, российский закон устанавливает, что не допуска-

ется вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность партий. Лица, замещающие государственные и муниципальные должности и находящиеся на такой службе, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в интересах какой-либо политической партии. Эти лица, за исключением депутатов представительных органов (государственных и муниципальных), не могут быть связаны решениями политической партии при исполнении своих должностных или служебных обязанностей.

Невмешательство государства в дела партий не исключает *государственной и муниципальной поддержки* политических партий. Такая поддержка должна осуществляться на равных условиях по отношению ко всем партиям. Ее формами являются: обеспечение равного доступа к государственным и муниципальным средствам массовой информации; предоставление на равных условиях с другими партиями, а также государственными и муниципальными учреждениями помещений и средств связи, находящихся в государственной и муниципальной собственности; обеспечение равных условий участия в избирательных компаниях, референдумах, общественных и политических акциях. Государственная поддержка осуществляется также путем государственного финансирования за счет средств федерального бюджета тех партий, которые пользуются определенной поддержкой избирателей, в России — тех, которые получают на последних выборах в Государственную Думу или Президента РФ не менее трех процентов голосов избирателей, принявших участие в выборах, или чьи кандидаты побеждают не менее чем в 12 избирательных округах по выборам в Думу. Сумма, получаемая такой партией в России, составляет 0,005 минимального размера оплаты труда, помноженного на число голосов избирателей, подавших голоса за список партии по федеральному округу или за тех более 12 кандидатов, которые были избраны по одномандатным округам от данной партии, или за кандидата на должность Президента РФ, выдвинутого данной партией (при существующем минимальном размере оплаты труда данная сумма составляет: $600 \text{ руб.} \times 0,005 = 3 \text{ руб.}$, помноженных на число голосов избирателей, поданных за данную партию).

Закрепленные в законодательстве *права и обязанности политической партии* определяют сферу ее деятельности. Политические партии в порядке, закрепленном законодательством РФ, могут свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои взгляды, цели и задачи; участвовать в выработке решений органов государственной власти и местного самоуправления в порядке, установленном законодательством РФ; участвовать в выборах и рефе-

рендумах; создавать, реорганизовывать и упразднить свои региональные, местные и первичные организации, в том числе с правами юридического лица; проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования и иные публичные мероприятия; образовывать издательства, информационные агентства, полиграфические предприятия, средства массовой информации, образовательные учреждения (но только дополнительного образования для взрослых); пользоваться на равных условиях государственными и муниципальными средствами массовой информации; создавать объединения с другими организациями (но без права юридического лица), представлять законные интересы своих членов; устанавливать международные связи с объединениями иностранных государств и вступать в международные ассоциации.

В собственности партии может находиться любое *имущество*, но при условии, что оно необходимо для деятельности, предусмотренной Законом о политических партиях, программой и уставом самой партии. Собственником этого имущества являются партия, ее региональные отделения (в отношении их имущества), а не члены партии. В партии и ее структурных подразделениях должны быть лица, которые несут ответственность за партийное имущество и финансы партии.

В состав имущества входят *денежные средства* партии. Они формируются за счет вступительных и членских взносов (если их уплата предусмотрена уставом партии); средств федерального бюджета, которые предоставляются партиям государством на условиях и в размере, указанных выше; пожертвований; поступлений от мероприятий, проводимых партией; доходов от предпринимательской деятельности (в рамках, которые были указаны выше), поступлений от гражданско-правовых сделок (купля-продажа, обмен и др.), от других не запрещенных законом поступлений. Особенно детально законодательство регулирует пожертвования, устанавливая круг лиц, имеющих на это право, и размеры пожертвований. Не допускаются пожертвования партии и ее региональным отделениям от иностранных государств и иностранных юридических лиц, иностранных граждан, лиц без гражданства, граждан РФ, не достигших 18 лет, международных объединений, российских юридических лиц с иностранным участием, если доля иностранного капитала в них более 30%, государственных и муниципальных органов и организаций, воинских частей и учреждений, правоохранительных органов, анонимных лиц. Юридическое лицо может пожертвовать политической партии (ее региональному отделению) в течение календарного года не более 100 тыс. минимальных размеров оплаты труда (на 2004 г. это 60 млн руб.), физическое лицо — не более 10 тыс. минимальных размеров оплаты труда (6 млн руб.).

Партия может осуществлять предпринимательскую деятельность, но, как и всякие некоммерческие объединения, не в целях извлечения прибыли, а в рамках выполнения своих уставных задач.

Деятельность партии должна соответствовать тем условиям, которые определены законом как *обязанности* партии. В России партия должна соблюдать в своей деятельности Конституцию РФ, иные нормативные правовые акты РФ, собственный устав; ежегодно представлять в региональные органы данные о численности членов партии в каждом из структурных подразделений, копии финансовых отчетов партии и региональных отделений с правами юридического лица (эти отделения должны также регистрироваться по месту их нахождения). Партия, ее региональные подразделения обязаны допускать представителей регистрирующих органов на свои открытые мероприятия; извещать заблаговременно избирательную комиссию соответствующего уровня о предстоящем выдвижении ею кандидатов на выборах и допускать представителей избирательной комиссии на такие мероприятия. Партия и ее отделения должны ежегодно представлять в регистрирующие органы сведения о количестве выдвинутых и зарегистрированных кандидатов на выборах.

Деятельность партии в основном ориентирована на *выборы в органы государства*. Она не только имеет право участвовать в выборах, но и должна это делать, если хочет сохраниться как зарегистрированная партия со всеми правами юридического лица, вытекающими из факта государственной регистрации. Партия признается участвующей в выборах в одном из следующих случаев: она (блок, в котором участвует партия) выдвигает зарегистрированный партийный список кандидатов или кандидатов не менее чем в 5% одномандатных округов на выборах в Государственную Думу или кандидата на выборах на должность Президента РФ; выдвигает кандидатов на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) не менее чем в 10% субъектов РФ (на 2004 г. — это девять субъектов РФ); выдвигает кандидатов в депутаты законодательных (представительных) органов субъектов РФ не менее чем в 20% субъектах РФ (18 субъектов РФ); выдвигает кандидатов в органы местного самоуправления более чем в половине субъектов РФ. Политическая партия, не принимавшая в течение пяти лет подряд участие в выборах, считается ликвидированной.

Российский Закон о политических партиях содержит принципиальные положения о *внутреннем устройстве партии* (детально это регулируется ее уставом). Согласно Закону партия должна иметь устав, программу и руководящие органы. Политическая партия, ее региональные отделения, члены партии должны действовать в соответ-

ствии с ее *уставом*. Устав, поправки и дополнения к нему могут быть приняты только на съезде партии. Принятие нового устава, изменения и дополнения к нему подлежат государственной регистрации. В уставе должны содержаться обязательные положения, предусмотренные законом. Это: наименование партии, включая сокращенное, а также описание символов партии, если они имеются; цели и задачи партии; условия и порядок приобретения и утраты членства в партии; права и обязанности членов партии; порядок учета членов партии; создание, реорганизация, ликвидация политической партии и ее региональных отделений; порядок избрания руководящих и контрольно-ревизионных органов партии и ее подразделений; порядок внесения изменений и дополнений в устав и программу партии; порядок управления имуществом, денежными средствами в партии и ее региональных отделениях, включая соответствующую отчетность; порядок выдвижения кандидатов (списков кандидатов) на выборные должности в органы государственной власти и местного самоуправления, основания и порядок отзыва партией уже зарегистрированных в ходе выборов кандидатов. Кроме этих обязательных положений, устав может содержать и другие положения, которые съезд партии считает целесообразным включить.

Программа партии — другой ее обязательный документ. Эта обязанность отличает партию от многих других общественных объединений. «Политическая партия должна иметь программу», — говорится в ч. 1 ст. 22 Закона о политических партиях. Программа определяет принципы партии, ее цели и задачи, а также методы реализации целей и решения задач. Изменения и дополнения, вносимые в программу, представляются в федеральный регистрирующий орган для сведения.

Управление деятельностью партии осуществляется созданными ее членами органами. Высший руководящий орган политической партии — ее *съезд* (в Великобритании — конференция). В России съезд партии состоит из делегатов, избранных на региональных *конференциях* (в субъектах РФ) партии. На практике во многих партиях наряду с избранными делегатами участниками съезда являются руководители партии, ее лидер (председатель партии), его заместитель (заместители). Съезд является полномочным, если на нем присутствуют делегаты от большинства регионов, в которых партия имеет свои отделения. На съезде избираются *высшие постоянно действующие* руководящие органы партии, действующие между съездами (центральный комитет, правление, президиум и др.). Например, в КПРФ действует Центральный комитет, в Аграрной партии России — Центральный совет, в Единой России — Высший совет.

Российский Закон о политических партиях не устанавливает периодичность съездов партии. Однако избрание руководящих органов политической партии должно осуществляться не реже одного раза в четыре года. Поскольку такие органы избираются на съезде, следовательно, съезды не могут собираться реже одного раза в четыре года. Конституции некоторых зарубежных стран устанавливают периодичность съездов (в Либерии — раз в четыре года); в Великобритании конференции крупнейших партий — консерваторов и лейбористов созываются ежегодно осенью. Региональные конференции (общие собрания) отделений политических партий должны созываться по меньшей мере раз в два года, поскольку это срок для избрания их руководящих органов. Региональные конференции состоят из делегатов, избранных первичными организациями, общее собрание созывается в составе всех членов партии (это обычно бывает, если число членов в региональном отделении невелико).

Организация органов партийного руководства на местах регулируется уставами партий. В них закреплен разный порядок, но обычно в первичных организациях, создаваемых в городах, городских районах, населенных пунктах, на *общих собраниях* избираются *бюро, комитет, правление*. Иногда избирается только руководитель низовой организации (он обычно называется председателем или секретарем). На съездах, конференциях, общих собраниях обсуждаются вопросы жизни партии, принимаются решения, обращения, производится прием в члены партии.

Принятие программы, устава, избрание руководящих органов, выдвижение кандидатов на выборах, решения о реорганизации или ликвидации партии, ее региональных отделений, другие важные решения, как устанавливает российский Закон о политических партиях, могут приниматься лишь на съезде партии. Такой же порядок предусмотрен с соблюдением ряда их особенностей и для региональных отделений (у них нет, например, своих программ и уставов). На их конференциях или общих собраниях избираются также делегаты на съезд партии.

На съездах партий и конференциях региональных отделений (поскольку они являются юридическими лицами) наряду с руководящими органами избираются также *контрольно-ревизионные* органы (обычно наблюдательные, контрольные, ревизионные комиссии). Они проверяют финансовую деятельность партии и результаты докладывают на съезде, конференции. В первичных организациях, если они не являются юридическими лицами (а являются таковыми они могут лишь тогда, когда небольшое региональное отделение партии одновременно есть первичная организация), как правило, контрольно-ревизионные комиссии не создаются.

В Законе о политических партиях ничего не говорится о *внешнем аудите* — комплексной проверке финансовой деятельности партии специалистами-аудиторами (аудиторской фирмой). В зарубежных странах законодательство уделяет этим вопросам большое внимание.

Управление в профессиональных союзах. Вероятно, почти во всех странах профессиональные союзы являются одними из наиболее массовых общественных объединений. В большинстве стран действуют законы о профсоюзах (иногда положение различных профсоюзов регулируется декретами президента. Так было в Ираке, такой порядок существует в Египте). Российский Федеральный закон от 12 января 1996 г. «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (с изменениями 2002 г., принятыми в соответствии с решениями Конституционного Суда РФ)¹ действует наряду с Трудовым кодексом РФ, который регулирует некоторые вопросы в соответствии с накопленным опытом и новыми реалиями. В частности, Кодекс содержит новые положения о социальном партнерстве в сфере труда, о коллективных договорах и соглашениях, об участии работников в управлении организацией и другие нормы, имеющие прямое отношение к профсоюзам. Помимо этих и других правовых актов действуют уставы разных профсоюзных объединений, принятые на их съездах.

Согласно российскому законодательству профсоюз как добровольное объединение имеет свою специфику. Это общественное объединение лиц, связанных общими *производственными, профессиональными интересами* по роду их деятельности, создаваемое в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов. Указание на социально-трудовые права обозначает общественный характер данной организации: это объединение для защиты прав в сфере общественно реализуемого труда, а, например, не индивидуального труда, скажем, на садово-огородном участке.

Профсоюзы — организация работников, создающих основные ценности в обществе. Их корпоративная власть имеет особый характер. Она распространяется не только на членов профсоюзного объединения (как во многих других объединениях), но и на других *лиц, не являющихся членами профсоюза*, на иные организации (только в соответствии с законом и только по некоторым вопросам). Профсоюзы наделены законом правом контроля за соблюдением трудового законодательства, безопасности и гигиены труда. Уполномоченные профсоюза по этим вопросам могут делать представления работодателям.

¹ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148; 2002. № 7. Ст. 745.

Членство в профсоюзе добровольное. Принадлежность или непринадлежность к профсоюзам не влечет за собой какого-либо ограничения социально-трудовых, политических и иных прав и свобод граждан, гарантируемых Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законами субъектов Федерации. В России нет практики «закрытых цехов», когда прием на работу связан с согласием профсоюзной организации. Закон запрещает обуславливать прием на работу, продвижение по службе, а также увольнение лица принадлежностью или непринадлежностью его к профсоюзу.

В отличие от политической партии членство в профсоюзе открыто для иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории РФ. Они могут состоять в российских профсоюзах (исключения могут быть установлены федеральными законами или международными договорами). Создавать профсоюзные организации (быть инициатором создания) и состоять в них для защиты своих интересов может каждый достигший 14 лет и осуществляющий трудовую (профессиональную) деятельность. Никаких предварительных разрешений для этого не требуется.

В России, как и в большинстве стран (за исключением тоталитарных государств), существует несколько профсоюзных объединений (профсоюзных центров). Обычно они имеют сложную структуру. Профсоюзы в России, в отличие от «цеховых профсоюзов», которые в ряде стран (например, в Великобритании) являются отдаленным наследием средневековых цехов, создаются по *производственному* принципу. На одном предприятии, в одной организации независимо от формы собственности может действовать только одна первичная организация одного профсоюзного объединения. *Первичная организация* — это низовое добровольное объединение членов профсоюза (в ней могут сохранять свое членство и пенсионеры). Первичная профсоюзная организация функционирует на основании положения, принятого ею в соответствии с уставом профсоюза или на основании общего положения о первичной профсоюзной организации соответствующего профсоюза. Первичные и иные профсоюзные организации могут создавать свои объединения (ассоциации) по отраслевому, территориальному или иному учитываемому профессиональную специфику признаку. В России существуют *отраслевые* объединения профсоюзов (например, профсоюз работников науки и высшей школы), созданы *общероссийские* ассоциации союзов (например, Федерация независимых профсоюзов), *межрегиональные* объединения (ассоциации) профсоюзов (действующие в нескольких субъектах РФ), *территориальные* объединения (ассоциации) профсоюзов (действующие в одном субъекте РФ). Профсо-

юзы, их объединения (ассоциации) имеют право сотрудничать с профсоюзами других государств, вступать в международные профсоюзные и другие объединения и организации, заключать с ними договоры, соглашения.

Правоспособность профсоюза, объединения (ассоциации) профсоюзов, первичной профсоюзной организации в качестве юридического лица возникает с момента их *государственной регистрации*. Такая регистрация осуществляется в уведомительном порядке. Ее порядок установлен дополнением, внесенным в Закон о профсоюзах в 2002 г. Для государственной регистрации профсоюзов, их объединений (ассоциаций), первичных профсоюзных организаций в федеральный орган исполнительной власти в области юстиции (далее — федеральный орган юстиции) или его территориальный орган в субъекте Федерации по месту нахождения соответствующего профсоюзного органа в течение месяца представляются подлинники либо нотариально удостоверенные копии уставов первичных профсоюзных организаций или положений о них, заверенные копии решений съездов (конференций, собраний) о создании профсоюзов, их объединений (ассоциаций), первичных профсоюзных организаций, об утверждении уставов или положений о первичных профсоюзных организациях, перечней участников — соответствующих профсоюзов, их объединений (ассоциаций). Внесение в единый государственный реестр юридических лиц сведений о создании, реорганизации и ликвидации профсоюза, объединения (ассоциации) профсоюзов, первичной профсоюзной организации, а также иных предусмотренных федеральными законами сведений осуществляется уполномоченным регистрирующим органом на основании представленных федеральным органом юстиции или его территориальным органом документов.

Федеральный орган юстиции, его территориальные органы в субъектах Федерации, уполномоченный регистрирующий орган не вправе контролировать деятельность профсоюзов, их объединений (ассоциаций), первичных профсоюзных организаций, а также отказывать им в регистрации.

Отказ в государственной регистрации или уклонение от нее могут быть обжалованы профсоюзами, их объединениями (ассоциациями), первичными профсоюзными организациями в суд.

Профсоюзы, их объединения (ассоциации), первичные профсоюзные организации могут не регистрироваться, но в этом случае они не приобретают прав юридического лица.

Реорганизация или прекращение деятельности профсоюза (первичной профсоюзной организации) осуществляются по решению его (ее) членов в порядке, определяемом уставом профсоюза (положени-

ем о первичной профсоюзной организации), а ликвидация профсоюза (первичной профсоюзной организации) как юридического лица — в соответствии с федеральным законом. Эти изменения тоже подлежат государственной регистрации. При получении документов, необходимых для государственной регистрации профсоюза или первичной профсоюзной организации в связи с их ликвидацией либо в случае их создания путем реорганизации, федеральный орган юстиции или его территориальный орган направляет в уполномоченный регистрирующий орган (Министерство по налогам и сборам РФ или его территориальный орган) сведения и документы, необходимые для осуществления данным органом функций по ведению единого государственного реестра юридических лиц.

Уполномоченный регистрирующий орган в срок не более пяти рабочих дней со дня получения указанных сведений и документов вносит в единый государственный реестр юридических лиц соответствующую запись и не позднее рабочего дня, следующего за днем внесения соответствующей записи, сообщает об этом в орган, который представил указанные сведения и документы.

В случае, если деятельность профсоюза противоречит Конституции РФ, конституциям (уставам) субъектов Федерации, федеральным законам, она может быть приостановлена на срок до шести месяцев или запрещена решением Верховного Суда РФ либо соответствующего суда субъекта Федерации по заявлению Генерального прокурора РФ, прокурора соответствующего субъекта Федерации. Приостановление или запрещение деятельности профсоюза по решению каких-либо иных органов не допускается. Деятельность профсоюза, первичной профсоюзной организации может быть приостановлена или запрещена также в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 25 июля 2002 г. «О противодействии экстремистской деятельности»¹.

Профсоюзы, как и другие добровольные объединения, самостоятельно осуществляют свою деятельность на основах, определенных Конституцией РФ, федеральными законами и законами субъектов Федерации. Последние не вправе ограничивать права профсоюзов и гарантии их деятельности, предусмотренные федеральными законами. В своей деятельности профсоюзы независимы от органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, работодателей, их объединений (союзов, ассоциаций), политических партий и других общественных объединений, им не подотчетны и не подконтрольны.

¹ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

Запрещается вмешательство органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц в деятельность профсоюзов, которое может повлечь за собой ограничение прав профсоюзов или воспрепятствовать законному осуществлению их уставной деятельности.

Внутренняя деятельность профсоюзов регулируется их *уставами*. Профсоюзы, их объединения (ассоциации) самостоятельно разрабатывают и утверждают свои уставы, положения о первичных профсоюзных организациях, свою структуру; образуют профсоюзные органы, организуют свою деятельность, проводят собрания, конференции, съезды и другие мероприятия.

В уставе профсоюза должны быть указаны:

- наименование, цели и задачи профсоюза;
- категории и профессиональные группы объединяемых граждан;
- условия и порядок образования профсоюза, принятия в члены профсоюза и выхода из него, права и обязанности членов профсоюза;
- территория, в пределах которой профсоюз осуществляет свою деятельность;
- организационная структура;
- порядок образования и компетенция профсоюзных органов, сроки их полномочий;
- порядок внесения дополнений и изменений в устав, порядок уплаты вступительных и членских взносов;
- источники образования доходов и иного имущества, порядок управления имуществом профсоюза;
- местонахождение профсоюзного органа;
- порядок реорганизации, прекращения деятельности и ликвидации профсоюза и использования его имущества в этих случаях.

В уставе объединения (ассоциации) профсоюзов должны быть указаны:

- наименование, цели и задачи объединения (ассоциации) профсоюзов;
- состав участников;
- территория, в пределах которой оно осуществляет свою деятельность;
- порядок образования профсоюзных органов и их компетенция;
- местонахождение профсоюзного органа;
- сроки полномочий профсоюзного органа;
- источники образования доходов и иного имущества, порядок управления имуществом профсоюзов;
- порядок внесения дополнений и изменений в устав;

порядок реорганизации, прекращения деятельности и ликвидации объединения (ассоциации) профсоюзов и использования его имущества в этих случаях.

Устав профсоюза и объединения (ассоциации) профсоюзов может включать также другие положения, относящиеся к деятельности профсоюзов. Первичные организации профсоюзов устава не имеют. Как говорилось, они могут принять положение или действовать на основании общего положения о первичных организациях данного профсоюза, принимаемого отдельно или включенного в устав профсоюза.

В соответствии с уставами профсоюзов и положениями о первичных профсоюзных организациях создаются руководящие органы профсоюзов. Высшим органом профсоюза является его *съезд*, созываемый один раз в два — четыре года. Отраслевые профсоюзы, территориальные и межтерриториальные объединения созывают свои конференции, состоящие из делегатов нижестоящих организаций. В некоторых объединениях такие конференции проводятся ежегодно, но обычно реже. Первичные организации созывают общие собрания членов профсоюзов, иногда они называются производственными совещаниями, куда приглашаются все работники (в том числе не члены профсоюза), представители администрации. На съезды и конференции приглашаются также представители объединений работодателей. На общих собраниях и конференциях избираются руководящие профсоюзные органы (профсоюзный комитет на предприятии, центральный комитет отраслевого профсоюза, совет профсоюза как высший постоянно действующий руководящий орган общероссийского профсоюзного объединения), заслушиваются отчеты о работе избранных органов, принимаются уставы, выносятся важные решения. Один из вопросов, обсуждаемых на общих собраниях и конференциях, — условия коллективных договоров — отраслевых и в отдельных организациях (на предприятиях, в учреждениях). Обсуждаются и другие производственные вопросы, но профсоюзные органы не вправе вмешиваться в оперативное управление предприятием, учреждением. Это право собственника.

Российский Закон о профсоюзах закрепляет основные *права профсоюзов* и предусматривает их гарантии. К их числу относятся:

1) право профсоюзов на *представительство* и *защиту* социально-трудовых прав и интересов работников. Профсоюзы, их объединения (ассоциации), первичные профсоюзные организации и их органы представляют и защищают права и интересы членов профсоюзов по вопросам индивидуальных трудовых и связанных с трудом отношений, а в области коллективных прав и интересов — указанные права и

интересы работников независимо от членства в профсоюзах в случае наделения их полномочиями на представительство от имени нечленов профсоюзов. Проекты законодательных актов, касающихся социально-трудовых прав работников, рассматриваются федеральными органами государственной власти с учетом предложений общероссийских профсоюзов и их объединений (ассоциаций). Проекты нормативных правовых актов, касающихся социально-трудовых прав работников, рассматриваются и принимаются органами исполнительной власти, органами местного самоуправления с учетом мнения соответствующих профсоюзов. Профсоюзы вправе выступать с предложениями о принятии соответствующими органами государственной власти законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих социально-трудовую сферу. Профсоюзы защищают право своих членов свободно распоряжаться способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда.

Система оплаты труда, формы материального поощрения, размеры тарифных ставок (окладов), а также нормы труда устанавливаются работодателями, их объединениями (союзами, ассоциациями) по согласованию с соответствующими профсоюзными органами и закрепляются в коллективных договорах, соглашениях. Профсоюзные представители вправе беспрепятственно посещать организации и рабочие места, где трудятся члены соответствующих профсоюзов, для реализации уставных задач и предоставленных профсоюзам прав;

2) право профсоюзов на *содействие занятости*. Профсоюзы вправе принимать участие в разработке государственных программ занятости, предлагать меры по социальной защите членов профсоюзов, высвобождаемых в результате реорганизации или ликвидации организации, осуществлять профсоюзный контроль за занятостью и соблюдением законодательства в области занятости. Ликвидация организации, ее подразделений, изменение формы собственности или организационно-правовой формы организации, полное или частичное приостановление производства (работы), мероприятия, влекущие за собой сокращение количества рабочих мест или ухудшение условий труда, могут осуществляться только после предварительного уведомления (не менее чем за три месяца) соответствующих профсоюзов и проведения с ними переговоров о соблюдении прав и интересов членов профсоюза. Профсоюзы имеют право вносить на рассмотрение органов местного самоуправления предложения о перенесении сроков или временном прекращении реализации мероприятий, связанных с массовым высвобождением работников. Расторжение трудового дого-

вора (контракта) с работником — членом профсоюза по инициативе работодателя может быть произведено только с предварительного согласия соответствующего профсоюзного органа в случаях, предусмотренных законодательством, коллективными договорами, соглашениями. Привлечение и использование в Российской Федерации иностранной рабочей силы осуществляется с учетом мнения соответственно общероссийских объединений (ассоциаций) профсоюзов или территориальных объединений (ассоциаций) организаций профсоюзов;

3) право профсоюзов, первичных профсоюзных организаций на ведение *коллективных переговоров*, заключение соглашений, *коллективных договоров* и контроль за их выполнением. Представительство профсоюзов, их объединений (ассоциаций) при ведении коллективных переговоров, заключении соглашений от имени работников на федеральном, отраслевом или территориальном уровнях определяется с учетом количества объединяемых ими членов профсоюза. В случае, если в организации действует несколько первичных профсоюзных организаций разных профсоюзов, их представительство определяется с учетом количества представляемых членов профсоюза. Работодатели, их объединения (союзы, ассоциации), органы исполнительной власти и органы местного самоуправления обязаны вести коллективные переговоры с первичными профсоюзными организациями, профсоюзами, их объединениями (ассоциациями) по социально-трудовым вопросам, а также по вопросам заключения коллективных договоров, соглашений, если первичные профсоюзные организации, профсоюзы, их объединения (ассоциации) выступают инициаторами таких переговоров, и заключать коллективные договоры, соглашения на согласованных сторонами условиях.

Первичные профсоюзные организации, профсоюзы, их объединения (ассоциации) вправе осуществлять профсоюзный контроль за выполнением коллективных договоров, соглашений;

4) право профсоюзов на участие в урегулировании *коллективных трудовых споров*. При урегулировании коллективных трудовых споров профсоюзы имеют право на организацию и проведение забастовок, собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования и других коллективных действий, используя их как средство защиты социально-трудовых прав и интересов работников. В ходе этих массовых действий должны выдвигаться социально-экономические, а не политические требования. В случае нарушения работодателями, их объединениями (союзами, ассоциациями), органами исполнительной власти и органами местного самоуправления условий коллективного договора, соглашения первичные профсоюзные орга-

низации, профсоюзы, объединения (ассоциации) профсоюзов и их органы вправе направлять им представление об устранении этих нарушений, которое рассматривается в недельный срок. При отказе устранить эти нарушения или недостижении соглашения в указанный срок разногласия рассматриваются в соответствии с федеральным законом (Трудовым кодексом РФ, Законом о порядке разрешения коллективных трудовых споров 1995 г. и др.);

5) право профсоюзов *на информацию*. Для осуществления своей уставной деятельности профсоюзы вправе бесплатно и беспрепятственно получать от работодателей, их объединений (союзов, ассоциаций), органов государственной власти и органов местного самоуправления информацию по социально-трудовым вопросам. Профсоюзные органы имеют право обсуждать полученную информацию с приглашенными представителями работодателей, их объединений (союзов, ассоциаций), органов управления организацией, органов государственной власти и органов местного самоуправления. Профсоюзы пользуются государственными средствами массовой информации в порядке, определяемом договорами с их учредителями, а также могут быть учредителями средств массовой информации в соответствии с федеральным законом;

6) право профсоюзов на участие в подготовке и повышении *квалификации профсоюзных кадров*. Профсоюзы могут создавать образовательные и научно-исследовательские учреждения, осуществлять подготовку, переподготовку, повышение квалификации профсоюзных кадров и обучение профсоюзных работников и членов профсоюза. Профсоюзные образовательные и научно-исследовательские учреждения могут частично финансироваться за счет средств соответствующих бюджетов;

7) право профсоюзов на осуществление *профсоюзного контроля* за соблюдением работодателями, должностными лицами законодательства о труде, в том числе по вопросам трудового договора (контракта), рабочего времени и времени отдыха, оплаты труда, гарантий и компенсаций, льгот и преимуществ, а также по другим социально-трудовым вопросам в организациях, в которых работают члены данного профсоюза. Профсоюз вправе требовать устранения выявленных нарушений. Работодатели, должностные лица обязаны в недельный срок с момента получения требования об устранении выявленных нарушений сообщить профсоюзу о результатах его рассмотрения и принятых мерах. Для контроля за соблюдением законодательства о труде профсоюзы могут создавать собственные инспекции труда, которые наделяются полномочиями, предусмотренными положениями, утверждаемыми профсоюзами. Профсоюзы, их инспекции труда при осу-

ществлении этих полномочий взаимодействуют с государственными органами надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде. Профсоюзные инспекторы труда вправе беспрепятственно посещать организации независимо от форм собственности и подчиненности, в которых работают члены данного профсоюза, для проведения проверок соблюдения законодательства о труде и законодательства о профсоюзах, а также выполнения работодателями условий коллективного договора, соглашения;

8) права профсоюзов в области *охраны труда* и окружающей *природной среды*. Профсоюзы вправе участвовать в формировании государственных программ по вопросам охраны труда и окружающей природной среды, а также в разработке нормативных правовых и других актов, регламентирующих вопросы охраны труда, экологической безопасности и профилактики профессиональных заболеваний. Профсоюзный контроль за состоянием охраны труда и окружающей природной среды осуществляется через профсоюзные органы, уполномоченных (доверенных) лиц по охране труда, а также инспекции профсоюзов по охране труда, действующие на основании положений, утверждаемых профсоюзами. В этих целях они имеют право беспрепятственно посещать организации независимо от форм собственности и подчиненности, их структурные подразделения, рабочие места, где трудятся члены данного профсоюза, участвовать в расследовании несчастных случаев на производстве (работе), защищать права и интересы членов профсоюза в части условий труда и безопасности на производстве (работе), возмещения вреда, причиненного их здоровью на производстве (работе), а также по другим вопросам охраны труда и окружающей природной среды в соответствии с федеральным законодательством. В случаях выявления нарушений, угрожающих жизни и здоровью работников, профсоюзные органы в организации, профсоюзные инспекторы по охране труда вправе потребовать от работодателя немедленного устранения этих нарушений и одновременно обратиться в Федеральную инспекцию труда для принятия неотложных мер. При невыполнении требований по устранению нарушений, особенно при наличии непосредственной угрозы жизни и здоровью работников, профсоюзные органы, профсоюзные инспекторы по охране труда вправе требовать от работодателя, органа управления организацией, должностного лица приостановления работ до принятия окончательного решения Федеральной инспекцией труда. Работодатель, должностное лицо обязаны незамедлительно выполнить такое требование. Профсоюзы могут участвовать в экспертизе безопасности условий труда на проектируемых, строящихся и эксплуатируемых произ-

водственных объектах, а также в экспертизе безопасности проектируемых и эксплуатируемых механизмов и инструментов;

9) право на участие профсоюзов в осуществлении *приватизации* государственного и муниципального имущества. Профсоюзы вправе иметь представителей в создаваемых в организации комиссиях по приватизации государственного и муниципального имущества, включая объекты социального назначения;

10) права профсоюзов на *социальную защиту работников*. Профсоюзы могут участвовать в формировании социальных программ, направленных на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, в разработке мер по социальной защите работников, определении основных критериев жизненного уровня, размеров индексации заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и компенсаций в зависимости от изменения индекса цен, а также осуществлять профсоюзный контроль за соблюдением законодательства в указанной сфере;

11) право профсоюзов на защиту интересов работников в органах по рассмотрению *трудовых споров*. В случаях нарушения законодательства о труде профсоюзы по просьбе членов профсоюза, других работников, а также по собственной инициативе вправе обращаться с заявлениями в защиту нарушенных прав в органы, рассматривающие трудовые споры. Для отстаивания социально-трудовых и других гражданских прав и профессиональных интересов своих членов профсоюзы могут создавать юридические службы и консультации.

Осуществляя свои полномочия, профсоюзы вступают в различные отношения, с одной стороны, с работодателями и их объединениями, с органами государственной власти и местного самоуправления, а с другой — с органами управления организацией, где работают члены профсоюза (дирекцией и др.) и с другими представительными органами работников в данной организации (с первичными организациями других профсоюзов, с комитетами, созданными работниками, и т. д.).

Отношения профсоюзов с работодателями, их объединениями (союзами, ассоциациями), органами государственной власти и органами местного самоуправления строятся на принципах *социального партнерства* и взаимодействия сторон трудовых отношений, их представителей, а также на основе системы коллективных договоров, соглашений. Принципы трехстороннего социального партнерства в сфере труда определены в Трудовом кодексе РФ, ст. 23 и 24 которого устанавливают, что социальное партнерство — это система взаимоотношений между работниками (представителями работников), работодателями (их представителями), органами государственной власти, местного самоуправления, направленная на обеспечение согласования

интересов работников и работодателей по вопросам регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений. Основными принципами социального партнерства являются: равноправие сторон; уважение и учет интересов сторон; заинтересованность сторон в участии в договорных отношениях; содействие государства укреплению и развитию социального партнерства на демократической основе; соблюдение сторонами и их представителями законов и иных нормативных правовых актов; полномочность представителей сторон; свобода выбора при обсуждении вопросов, входящих в сферу труда; добровольность принятия на себя сторонами обязательств; реальность обязательств, принимаемых на себя сторонами; обязательность выполнения коллективных договоров, соглашений; ответственность сторон и их представителей за невыполнение по их вине коллективных договоров, соглашений.

Система социального партнерства имеет несколько уровней: федеральный (основы отношений в сфере труда в РФ), региональный (основы в сфере труда на уровне субъекта РФ), отраслевой — по роду работы; территориальный (в муниципальном образовании); уровень отдельной организации (устанавливаются конкретные взаимные обязанности в сфере труда между работниками и работодателями).

Органами социального партнерства, создаваемыми для регулирования социально-трудовых отношений, ведения коллективных переговоров и подготовки проектов коллективных договоров, их заключения, а также организации контроля за выполнением коллективного договора (соглашений), являются комиссии, создаваемые на всех уровнях на равноправной основе по соглашению сторон. На федеральном уровне образуется постоянно действующая Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений (представители общероссийских объединений профсоюзов, общероссийских объединений работодателей, Правительства РФ). В субъектах РФ и в муниципальных образованиях могут образовываться аналогичные трехсторонние комиссии из представителей организаций и органов, действующих на уровне субъекта РФ или на уровне муниципального образования. На федеральном уровне и на уровне субъектов РФ могут создаваться также отраслевые комиссии. На практике сюда входят представители профсоюза, работодателей и определенного министерства или органа местного самоуправления. Комиссия для ведения коллективных переговоров и заключения коллективного договора создается также на уровне организации (предприятия, учреждениями и т.д.).

Наряду с принципами социального партнерства Закон о профсоюзах предусматривает и другие формы отношений профсоюзов с органами государства и местного самоуправления, с одной стороны, и с иными представительными органами работников на уровне организации (предприятия, учреждения и др.) — с другой. Говоря об отношениях профсоюзов с органами государства и местного самоуправления, Закон закрепляет право профсоюзов участвовать в выборах (но не выдвигать своих кандидатов) органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации. Профсоюзы имеют равные с другими социальными партнерами права на паритетное участие в управлении государственными фондами социального страхования, занятости, медицинского страхования, пенсионным и другими фондами, формируемыми за счет страховых взносов, а также вправе осуществлять контроль за использованием средств этих фондов. Уставы (положения) данных фондов утверждаются по согласованию с общероссийскими объединениями (ассоциациями) профсоюзов либо с соответствующими общероссийскими профсоюзами. Профсоюзы организуют и проводят оздоровительные мероприятия среди членов профсоюза и их семей. Размеры средств на эти цели определяются органом управления (правлением) соответствующего фонда РФ по представлению профсоюзов. Профсоюзы взаимодействуют с органами государственной власти, органами местного самоуправления, объединениями (союзами, ассоциациями) и организациями по развитию санаторно-курортного лечения, учреждений отдыха, туризма, массовой физической культуры и спорта.

Отношения профсоюзов, первичных профсоюзных организаций и их органов с другими представительными органами работников, если такие органы созданы в данной организации, строятся на основе сотрудничества. Наличие иных представительных органов работников в организации не может использоваться для воспрепятствования деятельности профсоюзов. Профсоюзы имеют право выдвигать кандидатуры своих представителей для избрания в иные представительные органы работников в организации.

Закон о профсоюзах содержит специальную главу *о гарантиях их прав*.

1. Установлены гарантии *имущественных прав* профсоюзов. Профсоюзы, их объединения (ассоциации), первичные профсоюзные организации владеют, пользуются и распоряжаются принадлежащим им на праве собственности имуществом для осуществления своих уставных целей и задач, владеют и пользуются иным имуществом, переданным им в установленном порядке в их хозяйственное ведение. Источ-

ники, порядок формирования имущества и использования средств профсоюзов определяются уставами профсоюзов, положениями о первичных профсоюзных организациях.

В собственности профсоюзов могут находиться земельные участки, здания, строения, сооружения, санаторно-курортные, туристические, спортивные, другие оздоровительные учреждения, культурно-просветительные, научные и образовательные учреждения, жилищный фонд, организации, в том числе издательства, типографии, а также ценные бумаги и иное имущество, необходимые для обеспечения уставной деятельности профсоюзов.

Профсоюзы имеют право учреждать банки, фонды солидарности, страховые, культурно-просветительные фонды, фонды обучения и подготовки кадров, а также другие фонды, соответствующие уставным целям профсоюзов.

Профсоюзы могут осуществлять на основе федерального законодательства через учрежденные ими организации предпринимательскую деятельность для достижения целей, предусмотренных уставом, соответствующую этим целям.

Имущество профсоюзов может быть отчуждено только по решению суда.

Гарантируются признание, неприкосновенность и защита прав собственности профсоюзов, условия для осуществления этих прав наравне с другими юридическими лицами независимо от форм собственности. Финансовый контроль за средствами профсоюзов со стороны органов исполнительной власти не осуществляется за исключением контроля за средствами от предпринимательской деятельности. Ограничение независимой финансовой деятельности профсоюзов не допускается.

2. Предусмотрены гарантии не освобожденным от основной работы *профсоюзным работникам*. Работники, входящие в состав профсоюзных органов и не освобожденные от основной работы, не могут быть подвергнуты дисциплинарному взысканию без предварительного согласия профсоюзного органа, членами которого они являются, руководители профсоюзных органов в подразделениях организаций — без предварительного согласия соответствующего профсоюзного органа в организации, а руководители профсоюзных органов в организации, профорганизаторы — без согласия органов соответствующего объединения (ассоциации) профсоюзов. Перевод указанных профсоюзных работников на другую работу по инициативе работодателя без предварительного согласия профсоюзного органа, членами которого они являются, не допускается.

Увольнение по инициативе работодателя работников, входящих в состав профсоюзных органов и не освобожденных от основной работы, также возможно только с предварительного согласия профсоюзного органа, членами которого они являются, увольнение профгруппоргов — с согласия соответствующего органа подразделения организации (при его отсутствии — соответствующего профсоюзного органа в организации), а руководителей и членов профсоюзных органов в организации, профорганизаторов — только с предварительного согласия соответствующего объединения (ассоциации) профсоюзов. Однако это не относится к случаям совершения ими дисциплинарных проступков, являющихся основанием для расторжения трудового договора, о чем говорится в постановлении Конституционного Суда РФ от 24 января 2002 г.¹ В таких случаях увольнение возможно без предварительного согласия соответствующего профсоюзного органа.

Привлечение к дисциплинарной ответственности уполномоченных профсоюза по охране труда и представителей профсоюза в создаваемых в организации совместных комитетах (комиссиях) по охране труда, перевод их на другую работу или увольнение по инициативе работодателя допускаются только с предварительного согласия профсоюзного органа в первичной профсоюзной организации. Члены профсоюзных органов, не освобожденные от основной работы, уполномоченные профсоюза по охране труда, представители профсоюза в создаваемых в организациях совместных комитетах (комиссиях) по охране труда освобождаются от основной работы для выполнения профсоюзных обязанностей в интересах коллектива работников, а также на время краткосрочной профсоюзной учебы. Условия освобождения от основной работы и порядок оплаты времени выполнения профсоюзных обязанностей и времени учебы указанных лиц определяются коллективным договором, соглашением. Члены профсоюзных органов, не освобожденные от основной работы, освобождаются от нее для участия в качестве делегатов съездов, конференций, созываемых профсоюзами, а также для участия в работе их выборных органов. Условия их освобождения от работы и порядок оплаты времени участия в указанных мероприятиях определяются коллективным договором, соглашением.

3. Установлены гарантии освобожденным профсоюзным работникам, избранным (делегированным) в профсоюзные органы. Профсоюзным работникам, освобожденным от работы в организации вследствие избрания (делегирования) на выборные должности в профсоюз-

¹ СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 745.

ные органы, предоставляется после окончания срока их полномочий прежняя работа (должность), а при ее отсутствии — другая равноценная работа (должность) в той же или с согласия работника в другой организации. При невозможности предоставления соответствующей работы (должности) по прежнему месту работы в случае реорганизации организации работодатель или его правопреемник, а при ликвидации организации — профсоюз сохраняют за освобожденным профсоюзным работником его средний заработок на период трудоустройства, но не свыше шести месяцев, а в случае учебы или переквалификации — на срок до одного года. Время работы освобожденных профсоюзных работников, избранных (делегированных) в профсоюзные органы, засчитывается им в общий и специальный трудовой стаж.

Увольнение по инициативе работодателя работников, являвшихся членами профсоюзных органов, не допускается в течение двух лет после окончания срока их полномочий, кроме случаев ликвидации организации или совершения работником действий, за которые федеральным законом предусмотрено увольнение.

4. Предусмотрены обязанности работодателя по созданию условий деятельности профсоюзов. Работодатель предоставляет профсоюзам, действующим в организации, в бесплатное пользование необходимые для их деятельности оборудование, помещения, транспортные средства и средства связи в соответствии с коллективным договором, соглашением. Работодатель может передавать в бесплатное пользование профсоюзам находящиеся на балансе организации либо арендуемые ею здания, сооружения, помещения и другие объекты, а также базы отдыха, спортивные и оздоровительные центры, необходимые для организации отдыха, ведения культурно-просветительной, физкультурно-оздоровительной работы с работниками и членами их семей. При этом хозяйственное содержание, ремонт, отопление, освещение, уборка, охрана, а также оборудование указанных объектов осуществляются организацией, если иное не предусмотрено коллективным договором, соглашением. При наличии письменных заявлений работников, являющихся членами профсоюза, работодатель ежемесячно и бесплатно перечисляет на счет профсоюза членские профсоюзные взносы из их заработной платы в соответствии с коллективным договором, соглашением. Работодатель не вправе задерживать перечисление указанных средств.

5. Установлена ответственность за нарушение прав профсоюзов. Гарантирована судебная защита их прав. За нарушение законодательства о профсоюзах должностные лица государственных органов, органов местного самоуправления, работодатели, должностные лица их объединений (союзов, ассоциаций) несут дисциплинарную, админи-

стративную, уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами. Органы общероссийских профсоюзов, объединений (ассоциаций) профсоюзов, первичных профсоюзных организаций вправе требовать привлечения к дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения должностных лиц, нарушающих законодательство о профсоюзах, не выполняющих обязательств, предусмотренных коллективным договором, соглашением. По требованию указанных профсоюзных органов работодатель обязан расторгнуть трудовой договор (контракт) с должностным лицом, если оно нарушает законодательство о профсоюзах, не выполняет своих обязательств по коллективному договору, соглашению.

В то же время за невыполнение своих обязательств по коллективному договору, соглашению, за организацию и проведение забастовки, признанной судом незаконной, профсоюзы и лица, входящие в их руководящие органы, несут ответственность в соответствии с федеральными законами.

Управление в объединениях работодателей. Наряду с профсоюзами большую социальную роль в обществе играют объединения работодателей, являющиеся контрагентами профсоюзов. Правовые основы их организации и деятельности установлены Федеральным законом от 27 ноября 2002 г. «Об объединениях работодателей»¹. Эти объединения создаются на *добровольной основе* (в некоторых странах торгово-промышленные палаты предусматривают обязательное членство определенных категорий предпринимателей) без предварительного разрешения органов государственной власти или местного самоуправления в целях представительства законных интересов и защиты прав своих членов в сфере социально-трудовых отношений и связанных с ними отношений с профсоюзами и их объединениями, с органами государственной власти и местного самоуправления. Объединение работодателей — *некоммерческая организация*, основанная на членстве работодателей (например, Российский союз промышленников и предпринимателей). Членами такого объединения могут быть и физические, и юридические лица, являющиеся работодателями.

Объединения работодателей создаются по территориальному (в субъектах Федерации), межрегиональному (в нескольких субъектах РФ), отраслевому, межотраслевому, территориально-отраслевому признакам. Общероссийское объединение работодателей включает территориальные, отраслевые и другие объединения и осуществляет свою деятельность на территориях более половины субъектов РФ.

¹ СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4741.

Объединения работодателей создаются по решению их *учредителей*. Учредителями могут быть не менее двух работодателей или двух объединений работодателей. Учредительным документом объединения является его *устав*. Устав должен содержать: наименование объединения; его цели и задачи; место нахождения объединения; права и обязанности членов объединения; условия и порядок приема в объединение и выхода из него; источники формирования имущества объединения; порядок внесения изменений в устав; структуру, порядок создания, полномочия органов объединения, порядок принятия ими решений; порядок наделения представителей объединения полномочиями на ведение коллективных переговоров по подготовке, заключению и изменению коллективных соглашений, а также на участие в примирительных процедурах при возникновении коллективных трудовых споров. Уставом может предусматриваться ответственность члена объединения за несоблюдение положений устава, решений органов управления объединением, а также другие положения, не противоречащие Конституции РФ и законодательству. Изменения в устав вносятся на основании решений его высшего органа управления (в существующих общероссийских объединениях часто это совет объединения).

Члены объединения работодателей имеют равные права. Они могут свободно вступать в объединение и выходить из него; участвовать в формировании органов управления объединением в порядке, установленном уставом; вносить на рассмотрение объединения вопросы, касающиеся социально-трудовых отношений, и участвовать в их рассмотрении; участвовать в определении содержания заключаемых объединением соглашений (коллективных договоров и др.) по социально-трудовым вопросам; получать информацию о деятельности объединения, о заключенных им соглашениях; получить помощь от объединения по вопросам применения законодательства, разработки локальных актов, содержащих нормы трудового права, по вопросам разрешения индивидуальных и коллективных трудовых споров.

Права юридического лица объединения работодателей, как и другие объединения, получают с момента *государственной регистрации*. Реорганизация объединения производится по его инициативе, ликвидация возможна путем самороспуска, по решению суда и на основании федерального закона (при нарушениях Конституции РФ, федеральных законов и в результате иных противоправных деяний, указанных выше, в том числе экстремистской деятельности).

Объединение работодателей как юридическое лицо имеет свое *имущество* и несет ответственность. Оно может иметь на праве собственности и на иных правовых основаниях земельные участки, здания,

сооружения, жилищный фонд, денежные средства в рублях и иностранной валюте и т.д. Члены объединения при выходе из него сохраняют право на переданное объединению имущество, в том числе на членские и иные взносы (они могут получить их обратно), если устав объединения не предусматривает иное. Объединение несет имущественную ответственность по своим обязательствам.

Деятельность объединений работодателей основывается на *принципах*: добровольности вступления в объединение и выхода из него работодателей и (или) их объединений; самостоятельного определения целей, видов и направления своей деятельности; взаимодействия с профсоюзами, органами государственной власти и местного самоуправления по вопросам социально-трудовых и связанных с ними отношений на принципах социального партнерства.

Согласно законодательству РФ объединения работодателей осуществляют свою деятельность *независимо* от органов государственной власти, местного самоуправления, профсоюзов, партий, политических движений, других общественных объединений. Запрещается вмешательство органов государственной власти, местного самоуправления, их должностных лиц в деятельность объединений работодателей, которое может повлечь за собой нарушение прав объединения, установленных нормативными актами и международными договорами.

Закон об объединениях работодателей предусматривает, что *структура органов управления* объединением, порядок их формирования, полномочия, порядок принятия решений устанавливаются объединениями самостоятельно. В российских объединениях иногда созываются съезды, которые избирают руководство объединения (порой создаются только советы), причем при отборе кандидатов применяется метод консультаций.

Объединения работодателей выполняют следующие *задачи*. Они формируют согласованную позицию членов объединения по вопросам регулирования социально-трудовых отношений во взаимоотношениях с профсоюзами, органами государственной власти, местного самоуправления; согласовывают с другими объединениями работодателей свою позицию по вопросам социально-трудовых и экономических отношений; отстаивают законные интересы и права своих членов во взаимоотношениях с профсоюзами, органами государства, местного самоуправления; выступают с инициативой проведения коллективных переговоров по вопросам заключения и изменения коллективных договоров. Объединения работодателей назначают своих представителей для таких переговоров и подписания соглашения, для участия в комиссиях по регулированию трудовых отношений, в примиритель-

ных комиссиях, в трудовом арбитраже по разрешению коллективных трудовых споров. Объединения работодателей вправе вносить предложения о принятии законов и иных нормативных актов, затрагивающих социально-трудовые, экономические отношения, права и законные интересы членов объединений, и принимать участие в разработке таких актов. Они принимают участие в реализации мер по обеспечению занятости населения, проводят консультации с профсоюзами по вопросам экономических отношений. Объединения предпринимателей вправе получить от профсоюзов, органов государства, местного самоуправления информацию по социально-трудовым вопросам. Они имеют равные с профсоюзами, органами государства права на паритетное представительство в органах управления государственных внебюджетных фондов.

Объединения работодателей выполняют определенные *обязанности*. Они обязаны вести коллективные переговоры с профсоюзами, заключать с ними договоры на согласованных условиях, выполнять заключенные соглашения в части, касающейся обязанностей объединения работодателей. Объединения должны предоставлять своим членам информацию о заключенных соглашениях и тексты таких соглашений, а профсоюзам, органам государства, местного самоуправления — информацию по социально-трудовым вопросам, необходимую для заключения коллективных договоров и контроля за их исполнением. Они должны содействовать выполнению соглашений и осуществлять контроль за их реализацией членами объединения, оказывать помощь своим членам в вопросах применения трудового законодательства и при разработке локальных актов по социально-трудовым вопросам.

Управление в женских, молодежных, спортивных и детских объединениях. Организация управления в этих объединениях построена в соответствии с общими принципами управления в некоммерческих организациях, названными выше. В детских объединениях особенности управления связаны с тем, что ими руководят взрослые. Только при этом условии эти объединения могут быть зарегистрированы.

Управление в объединениях частного характера. Такие объединения обычно существуют в форме клубов «по интересам». Управление ими гораздо менее формализовано. Как правило, это небольшие по численности группировки людей. Они не проводят съездов или конференций, их руководящие органы формируются на собраниях, иногда путем обмена мнениями и согласования кандидатур.

§ 4. Управление в общественно-хозяйственных объединениях

Понятие общественно-хозяйственного объединения и его особенности. К общественно-хозяйственным объединениям относятся кооперативы. Это название происходит от латинского слова *cooperatio*, что означает: совместная деятельность, сотрудничество. Идею кооперативов использовали с социальных позиций писатели-утописты (Р. Оуэн и др.), а затем иные авторы, в том числе сторонники анархизма, противопоставляя кооперативную организацию государству (П. Прудон и др.). Они видели в кооперативных объединениях альтернативу частной собственности и предлагали организовать общества как ассоциацию кооперативов.

В настоящее время кооператив — это добровольное объединение физических лиц (граждан, иностранцев, лиц без гражданства, с множественным гражданством), а в некоторых кооперативах — также юридических лиц (например, в сельскохозяйственных кооперативах в России). В отдельных видах кооперативов юридические лица могут лишь участвовать в их деятельности, но членами не являются. Среди членов кооператива (например, с 2003 г. в сельскохозяйственных кооперативах) выделяются ассоциированные члены (их может быть не более 20% от общего числа членов кооператива). Они имеют право голоса на общих собраниях, но не могут быть избраны в руководящие органы кооператива. В некоторых видах кооперативов (в частности, в потребительской кооперации) наряду с членами выделяется категория участников, которые оказывают кооперативу услуги, но права голоса не имеют.

Несмотря на эти различия в составе некоторых кооперативов в основе кооперативного объединения лежит *членство*. Кооператив создается на основе членства для совместной производственной и иной деятельности. Участие в кооперативе или ассоциированное членство возможны только тогда, когда кооператив уже создан, имеются его члены. Закон иногда устанавливает минимальное и максимальное число членов (например, в производственных сельскохозяйственных кооперативах — не менее пяти физических лиц, а в сельскохозяйственной кредитной кооперации число членов не может быть менее 15 физических лиц или пяти юридических лиц и не более 2000 первых и 200 — вторых).

Кооперативы образуются путем объединения *имущественных паевых взносов*; предусмотрено *личное* участие в делах кооператива (это участие возможно в разных формах); кооператив имеет целью *удовлетворение* материальных, социальных и иных *потребностей членов ко-*

оператива. Почти во всех странах мира, в том числе в России, действует множество самых разных кооперативов: сельскохозяйственные (среди них — производственные, потребительская кооперация, кредитные и др.), ремесленные, дачные, жилищные, гаражестроительные, артели старателей, добывающие ценные полезные ископаемые, и др.

По своим организационным формам, структуре органов управления кооперативы имеют некоторое сходство с некоммерческими (например, профсоюзами) и с коммерческими объединениями (акционерными обществами). Вместе с тем по характеру и целям кооперативы отличаются от них. Кооперативы — *хозяйственные* организации, и потому нельзя провести полную аналогию между ними и некоммерческими объединениями. Кооперативы включают элементы *общественного, социального* характера, что отличает их от коммерческих организаций. Разумеется, соотношение «чисто» хозяйственных и общественных качеств в разных формах кооперативов неодинаково (например, в производственных кооперативах последние преобладают больше). К тому же нужно учесть, что такое разделение качеств имеет в определенной мере условный характер: существуя в обществе, все объединения в конечном счете отражают общественные, социальные потребности.

Как организации, включающие элемент *общественного* характера, кооперативы объединяют прежде всего людей, а не капиталы. Как говорилось выше, организационной основой кооператива является *членство*. Членство в кооперативе означает, что в его состав принимают других лиц, новых членов, чего нет, скажем, в акционерном обществе, где любой купивший акцию (они продаются свободно) становится участником общества. Кооперативы не вправе выпускать акции (ценные бумаги), по крайней мере в России, и связи между членами кооператива устанавливаются не через посредство акций. Каждый член кооператива при решении кооперативных вопросов имеет один голос и обладает равными с другими членами правами (в акционерном обществе число голосов каждого участника зависит от имеющихся у него акций). Основная цель кооператива — не прибыль, а удовлетворение различных (не только материальных) потребностей его членов.

Кооперативы как организации, преследующие *хозяйственные* интересы, подобно многим коммерческим обществам образуются при сложении определенного имущества. При создании кооператива его учредители (затем вступающие в кооператив) вносят имущественные паевые взносы, чего нет в общественных объединениях. Создавая кооператив, вступая в него, стремясь к удовлетворению своих потребностей, его члены ориентируются на получение личной выгоды (имущественной, социальной, услуг со стороны кооператива). Для этого

нужны средства. Они создаются нередко за счет хозяйственной деятельности кооператива, взносов его членов, прибыли, которая имеет важное значение во многих видах (не во всех) кооперативов. Правда, прибыль — не самоцель. Она используется для вознаграждения членов кооператива соответственно их трудовому или иному участию в делах кооператива и в общественных целях — для жилищного строительства, повышения образовательного уровня, для культурного развития членов кооператива, активизации их общественно полезной деятельности.

Поскольку кооперативы выполняют важные общественные функции, органы государственной власти и местного самоуправления во всех странах содействуют развитию этих объединений. В России для них, в частности, установлены налоговые и иные льготы, прежде всего в сферах производства товаров и оказания услуг; предусмотрено приоритетное обеспечение их нежилыми помещениями с правом выкупа, земельными участками, доступ к получению государственных заказов, а также к получению необходимой для их деятельности информации. Установление каких бы то ни было ограничений прав кооперативов по сравнению с коммерческими организациями, в том числе на участие в приватизации государственных и муниципальных предприятий, иных объектов, не допускается. Кооперативы, которые могут относиться в соответствии с законодательством о государственной поддержке малого предпринимательства к субъектам малого предпринимательства, имеют право на все преимущества и льготы, установленные для субъектов малого предпринимательства законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Создание кооператива. Кооператив создается в результате решения учредителей — лиц, которые решили организовать кооператив, на их собрании. В России учредителей — физических лиц должно быть не меньше пяти (при создании производственного кооператива учредителями могут быть только физические лица). На учредительном собрании принимается устав кооператива, избираются его органы (правление и др.). В дальнейшем новые члены кооператива принимаются его общим собранием.

Как говорилось, первоначально имущество кооператива формируется за счет паевых взносов учредителей, в дальнейшем — паевых взносов новых членов кооператива. Размер этих взносов определяет сам кооператив. Они должны быть равными. Если вносится пай в виде оборудования, техники и т.д., стоимость которых превышает размеры установленного пая, кооператив должен компенсировать излишек стоимости. Паевые взносы образуют паевой фонд кооператива

(а не уставный капитал, как в акционерном обществе). Это имущество и другие приобретения кооператива, образующие его собственность, находятся в коллективном управлении (право распоряжения имуществом имеет председатель кооператива, избранный общим собранием). На общем собрании или через избранные органы члены кооператива определяют порядок владения, пользования и распоряжения кооперативным имуществом.

Правовые основы организации и деятельности кооперативов.

Нормативное регулирование организации и деятельности кооперативов неодинаково. В некоторых странах правовые основы устанавливаются законами об ассоциациях (объединениях), в других — декретами президентов и т.д. В России действуют общие положения, относящиеся ко всем кооперативам, и законы об отдельных видах кооперативов. Кооперативам посвящен ряд статей ГК РФ, приняты федеральные законы о производственных кооперативах, о сельскохозяйственной кооперации (с поправками 2003 г.), о потребительских кооперативах. Основы организации дачных, садоводческих, огороднических кооперативов регулируются законом 1998 г. В отношении некоторых видов кооперативов (гаражных, дачных и др.) законы не приняты, и они действуют на основе собственных уставов, зарегистрированных для получения прав юридического лица в соответствующих государственных органах.

Основным документом, определяющим внутреннюю деятельность кооператива, является его *устав*, первоначально принимаемый на общем (учредительном) собрании членов кооператива. Он может изменяться, приниматься в иной редакции (новый устав принимается только на общем собрании). В уставе должны содержаться положения, предусмотренные ГК РФ и федеральными законами о кооперативах. В частности, в него включаются условия о размере паевых взносов членов кооператива, об ответственности за нарушения обязательства по внесению паевых взносов, о порядке трудового участия членов кооператива в его деятельности, об их ответственности за нарушение обязательства по личному трудовому участию, о порядке распределения прибыли и убытков кооператива, о размере и условиях субсидиарной ответственности его членов по долгам кооператива, об органах управления кооператива и порядке решения вопросов его деятельности и других; в том числе должны быть указаны вопросы, по которым решения должны приниматься общим собранием единогласно или большинством голосов.

В некоторых кооперативных объединениях, имеющих более централизованный характер, создаются свои союзы. Центральными органами союзов кооперативов принимаются примерные, типовые уставы

для разных форм кооперативов и их союзов (например, устав потребительской кооперации).

Основные черты управления в кооперативах. Поскольку все кооперативы — добровольные объединения, решающее значение для управления ими имеет воля кооператоров, но их решения должны соответствовать закону и уставу кооператива. Эти решения могут быть приняты кооператорами как непосредственно (на общем собрании или иным путем, допускаемым законом, например, кооперативным референдумом), так и через своих представителей, которыми являются избираемые общим собранием органы (правление, наблюдательный совет, председатель кооператива и др.). Избирается также хозяйственная или ревизионная комиссия (ревизор), возможно назначение общим собранием аудитора (для крупных кооперативов — аудиторской организации), который проверяет финансовое состояние кооператива.

Вместе с тем в управлении разными видами кооперативов есть и различия. Оно зависит в основном от вида деятельности — производственной или непроизводственной. В производственных кооперативах главное значение имеет управление производственной деятельностью, этому подчинена структура управленческих органов (например, особое звено бригадиров — первичных организаторов труда в сельскохозяйственных и некоторых иных производственных кооперативах). В непроизводственных кооперативах (например, потребительских обществах) главное место в управленческой деятельности занимает обеспечение кооператоров услугами, хотя и в таких кооперативах может быть производственная деятельность (например, сбор дикорастущих плодов, их переработка и продажа через торговые точки, принадлежащие кооперативу).

Кроме того, различия в управлении обусловлены различиями в организации кооперативов — централизованной или децентрализованной. При централизованной организации существует управленческая вертикаль (например, управленческие органы районных союзов потребительской кооперации, органы союзов субъектов Федерации) — Центросоюз. Хотя эта вертикаль имеет общественный характер (кооперативы сохраняют свою самостоятельность), все же рекомендации вышестоящих органов принимаются к исполнению: от них в какой-то мере зависит материальное обеспечение сельских потребительских обществ.

Производственный кооператив, его создание, членство, реорганизация и ликвидация. Производственный кооператив (артель) — это добровольное объединение физических лиц (граждан и неграждан) для совместной производственной и иной хозяйственной деятельнос-

ти. В производственных кооперативах такая деятельность должна быть основана не только на объединении паевых взносов членами кооператива, но и на их личном трудовом и ином участии в делах кооператива. Среди видов деятельности производственных кооперативов могут быть производство, переработка, сбыт промышленной и иной продукции, торговля, строительство, бытовое и иные виды обслуживания, добыча полезных ископаемых, других природных ресурсов, сбор и переработка вторичного сырья, проведение научно-исследовательских, проектно-конструкторских работ, а также оказание медицинских, правовых, маркетинговых и других не запрещенных законом видов услуг.

Производственный кооператив в России образуется исключительно по решению его учредителей. Число членов кооператива не может быть менее пяти человек. Членами кооператива могут быть лица, внесшие установленный уставом кооператива паевой взнос, достигшие возраста 16 лет. Размер и порядок внесения паевого взноса определяются уставом кооператива. В случае смерти члена кооператива его наследники могут быть приняты в члены кооператива. В ином случае кооператив выплачивает наследникам стоимость пая, причитающиеся умершему заработную плату, премии и доплаты. Юридические лица членами производственного кооператива быть не могут, но вправе участвовать в деятельности кооператива через своего представителя. Обычно такое участие юридических лиц выражается в различных формах помощи кооперативу (в том числе в финансовой поддержке).

Если член кооператива не принимает трудового участия в его деятельности, он обязан вносить два паевых взноса: первоначальный, равный взносам других членов, и дополнительный, размер которого устанавливается производственным кооперативом. Число членов, не участвующих в деятельности производственного кооператива личным трудом, не может превышать 25% числа членов, работающих в нем.

Член кооператива имеет право:

участвовать в производственной и иной хозяйственной деятельности кооператива, а также в работе общего собрания членов кооператива с правом одного голоса;

избирать и быть избранным в наблюдательный совет, исполнительные и контрольные органы кооператива;

вносить предложения об улучшении деятельности кооператива, устранении недостатков в работе его органов и должностных лиц;

получать долю прибыли кооператива, подлежащую распределению между его членами, а также иные выплаты;

запрашивать информацию от должностных лиц кооператива по любым вопросам его деятельности;

выйти по своему усмотрению из кооператива и получить предусмотренные федеральным законом и уставом кооператива выплаты;

обращаться за судебной защитой своих прав, в том числе обжаловать решения общего собрания членов кооператива и правления кооператива, нарушающие права члена кооператива.

Члены кооператива, принимающие личное трудовое участие в его деятельности, имеют, кроме того, право получать плату за свой труд в денежной и (или) натуральной формах.

Член кооператива обязан:

внести паевой взнос;

участвовать в деятельности кооператива личным трудом либо путем внесения дополнительного паевого взноса, минимальный размер которого определяется уставом кооператива;

соблюдать установленные для членов кооператива, принимающих личное трудовое участие в деятельности кооператива, правила внутреннего распорядка;

нести предусмотренную федеральным законом и уставом кооператива субсидиарную ответственность по долгам кооператива.

Член кооператива вправе по своему усмотрению выйти из него, предупредив об этом в письменной форме председателя (правление) кооператива не позднее чем за две недели. Наличие у члена кооператива задолженности не может служить основанием для отказа в осуществлении им права на выход из кооператива. При отказе бывшего члена кооператива выплатить задолженность добровольно кооператив вправе взыскать ее в установленном порядке.

Исключение из членов кооператива допускается только по решению общего собрания членов кооператива в случае, если член кооператива не внес в установленный уставом кооператива срок паевой взнос, либо в случае, если член кооператива не выполняет или ненадлежащим образом выполняет обязанности, возложенные на него уставом кооператива, а также в других случаях, предусмотренных уставом кооператива. Член наблюдательного совета кооператива или исполнительного органа кооператива может быть исключен из кооператива по решению общего собрания членов кооператива в связи с его членством в аналогичном кооперативе. Исключение из членов кооператива по основаниям, не предусмотренным федеральным законом и уставом кооператива, не допускается.

Исключаемый член кооператива должен быть извещен об этом в письменной форме не позднее чем за тридцать дней до даты проведения общего собрания членов кооператива и вправе предоставить указанному собранию свои объяснения. Поправки 2003 г. к Закону о сельскохозяйственных кооперативах предусматривают, что решение

об исключении члена кооператива принимается общим собранием $2/3$ голосов всех членов кооператива. Если решение не принято, может быть повторно созвано собрание, и тогда решение принимается $2/3$ голосов присутствующих на собрании. Решение об исключении из кооператива может быть обжаловано в суд. Лицу, прекратившему членство в кооперативе, выплачивается стоимость пая или выдается имущество, соответствующее его паю, а также производятся другие выплаты, предусмотренные уставом кооператива.

Реорганизация кооператива в форме слияния, присоединения, разделения, выделения или преобразования может быть осуществлена добровольно по решению общего собрания членов кооператива. При реорганизации кооператива составляются передаточный акт или разделительный баланс, содержащие положения о правопреемстве по всем обязательствам реорганизованного кооператива в отношении всех его кредиторов и должников, включая обязательства, оспариваемые сторонами. Передаточный акт или разделительный баланс утверждаются общим собранием членов кооператива, принявшим решение о реорганизации. Кооператив по единогласному решению его членов может преобразоваться в хозяйственное товарищество или общество.

Кооператив может быть ликвидирован по решению общего собрания его членов, в том числе в связи с истечением срока, на который он создан, достижением цели, ради которой он образован. Кооператив может быть ликвидирован по решению суда в случае допущенных при его создании грубых нарушений закона, если эти нарушения носят неустранимый характер, либо в случае осуществления деятельности без надлежащего разрешения (лицензии), или деятельности, запрещенной законом, либо в случае иных неоднократных или грубых нарушений закона, а также иных правовых актов.

Кооператив ликвидируется, кроме того, вследствие признания его судом банкротом. Кооператив может объявить о своем банкротстве и о добровольной ликвидации по совместному решению общего собрания членов кооператива и его кредиторов. Основания для признания кооператива банкротом либо для объявления кооперативом о своем банкротстве, а также порядок его ликвидации устанавливаются ГК РФ и Федеральным законом от 26 октября 2002 г. «О несостоятельности (банкротстве)»¹.

Общее собрание членов кооператива либо орган, принявший решение о ликвидации кооператива, назначают ликвидационную комис-

¹ СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

сию и устанавливают в соответствии с законодательством порядок и сроки ликвидации кооператива. Оставшееся после удовлетворения требований кредиторов имущество кооператива подлежит распределению между его членами в порядке, предусмотренном уставом кооператива или соглашением между его членами. Кооператив считается ликвидированным после внесения об этом записи в единый государственный реестр юридических лиц.

Имущество производственного кооператива. Производственный кооператив вправе иметь в собственности любое имущество, за исключением имущества, отнесенного законодательством Российской Федерации к федеральной, иной государственной или муниципальной собственности.

Имущество кооператива образуется за счет паевых взносов членов кооператива, предусмотренных его уставом, прибыли от собственной деятельности, кредитов, имущества, переданного в дар физическими и юридическими лицами, иных допускаемых законодательством источников. Имущество, находящееся в собственности кооператива, делится на пай его членов в соответствии с уставом кооператива. Пай состоит из паевого взноса члена кооператива и соответствующей части чистых активов кооператива (за исключением неделимого фонда).

Паевым взносом члена кооператива могут быть деньги, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, а также иные объекты гражданских прав. Земельные участки и другие природные ресурсы могут быть паевым взносом в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и природных ресурсах. Оценка паевого взноса производится при образовании кооператива по взаимной договоренности членов кооператива на основе сложившихся на рынке цен, а при вступлении в кооператив новых членов — комиссией, назначаемой правлением кооператива. Паевые взносы образуют паевой фонд кооператива.

Уставом кооператива может быть предусмотрено, что определенная часть принадлежащего кооперативу имущества составляет неделимый фонд кооператива, используемый в целях, определяемых уставом. Решение об образовании неделимого фонда принимается по единогласному решению членов кооператива, если уставом кооператива не предусмотрено иное.

Уставом кооператива могут быть предусмотрены иные образуемые кооперативом фонды. Прибыль кооператива распределяется между его членами в соответствии с их личным трудовым и (или) иным участием, размером паевого взноса, а между членами кооператива, не принимающими личного трудового участия в деятельности кооператива, — соответственно размеру их паевого взноса. По решению обще-

го собрания членов кооператива часть прибыли кооператива может распределяться между его наемными работниками.

Органы управления производственного кооператива. Основным документом, регулирующим внутреннюю организацию в производственном кооперативе, как и в других объединениях, является его устав, принимаемый общим собранием. После принятия устава кооператив подлежит государственной регистрации. В уставе должны определяться фирменное наименование кооператива, место его нахождения, а также содержаться условия о размере паевых взносов членов кооператива; о составе и порядке внесения паевых взносов членами кооператива и об их ответственности за нарушение обязательств по внесению указанных взносов; о характере и порядке трудового и иного участия членов кооператива и его деятельности и об их ответственности за нарушение обязательств по личному трудовому и иному участию; о порядке распределения прибыли и убытков кооператива; о размере и об условиях субсидиарной ответственности членов кооператива по его долгам; о составе и компетенции органов управления кооперативом и порядке принятия ими решений, в том числе по вопросам, решения по которым принимаются единогласно или квалифицированным большинством голосов; о порядке выплаты стоимости пая или выдачи соответствующего ему имущества лицу, прекратившему членство в кооперативе; о порядке вступления в кооператив новых членов; о порядке выхода из кооператива; об основаниях и о порядке исключения из членов кооператива; о порядке образования имущества кооператива; о филиалах и представительствах кооператива; о порядке реорганизации и ликвидации кооператива.

Высшим органом управления производственным кооперативом, как и другими кооперативами, является общее собрание его членов, исполнительные органы — коллегиальное правление или (в небольших кооперативах) его председатель. Исполнительными органами могут быть также правление и председатель. В небольших сельскохозяйственных кооперативах с числом членов менее 25 могут избираться только председатель кооператива и его заместитель. Функции управления, в частности в сельскохозяйственном кооперативе, с 2003 г. может осуществлять исполнительный директор, занимающий эту должность по найму (по трудовому соглашению). Исполнительному директору вправе быть переданы некоторые полномочия председателя кооператива. Правление всегда избирается общим собранием, председатель кооператива может быть избран и общим собранием, и правлением (это определяется уставом кооператива). В кооперативе с числом членов более 50 может быть создан наблюдательный совет. Членами наблюдательного совета и членами

правления кооператива, а также председателем кооператива могут быть только члены кооператива. Член кооператива одновременно не может быть членом наблюдательного совета и членом правления (председателем) кооператива.

Общее собрание. Наиболее важные вопросы деятельности кооператива решает общее собрание его членов. Очередное общее собрание членов кооператива созывается правлением (председателем) кооператива и проводится не реже одного раза в год в сроки, установленные уставом кооператива, но не позднее чем через три месяца после окончания финансового года. Внеочередное общее собрание членов кооператива созывается правлением (председателем) кооператива по собственной инициативе, решению наблюдательного совета кооператива, требованию ревизионной комиссии (ревизора) кооператива или по требованию не менее чем 10% общего числа членов кооператива, а в сельскохозяйственном кооперативе также по требованию не менее 30% ассоциированных членов. Наблюдательный совет, правление, 10% членов кооператива и 30% ассоциированных членов в сельскохозяйственном кооперативе вправе включить в повестку дня внеочередного общего собрания не более двух предложений. Созыв внеочередного общего собрания членов кооператива по решению наблюдательного совета кооператива, требованию ревизионной комиссии (ревизора) кооператива либо по требованию членов кооператива должен быть осуществлен правлением (председателем) кооператива в течение тридцати дней со дня, когда такое требование было заявлено, или со дня поступления решения наблюдательного совета кооператива. В противном случае заявившие требование вправе созвать общее собрание членов кооператива самостоятельно. В том же порядке осуществляется повторный созыв общего собрания членов кооператива, если его срок был перенесен ввиду отсутствия кворума.

О повестке дня, дате, месте и времени проведения общего собрания члены кооператива извещаются в письменной форме не позднее чем за 20 дней до даты проведения общего собрания членов кооператива. Общее собрание не вправе принимать решения по вопросам, не включенным в его повестку дня. Регламент работы общего собрания и порядок голосования (открытое или тайное) определяются общим собранием.

Общее собрание вправе решать все вопросы деятельности кооператива, но некоторые относятся к его исключительной компетенции, а именно:

- утверждение устава кооператива, внесение в него изменений;
- определение основных направлений деятельности кооператива;
- прием в члены кооператива и исключение из членов кооператива;

установление размера паевого взноса, размеров и порядка образования фондов кооператива, определение направлений их использования;

образование наблюдательного совета и прекращение полномочий его членов, а также образование и прекращение полномочий исполнительных органов кооператива, если это право по уставу кооператива не передано его наблюдательному совету;

избрание ревизионной комиссии (ревизора) кооператива, прекращение полномочий ее членов;

утверждение годовых отчетов и бухгалтерских балансов, заключений ревизионной комиссии (ревизора) кооператива, аудитора;

распределение прибыли и убытков кооператива;

принятие решений о реорганизации и ликвидации кооператива;

создание и ликвидация филиалов и представительств кооператива, утверждение положений о них;

решение вопросов об участии кооператива в хозяйственных товариществах и обществах, а также о вступлении кооператива в союзы (ассоциации).

Уставом кооператива к исключительной компетенции общего собрания членов кооператива могут быть отнесены и другие вопросы деятельности кооператива.

Общее собрание членов кооператива правомочно принимать решения, если на данном собрании присутствует более 50 процентов общего числа членов кооператива. Большинство решений общее собрание принимает простым большинством голосов присутствующих на собрании членов кооператива. Для принятия некоторых решений Федеральным законом установлен иной порядок. Решения об изменении устава кооператива, о реорганизации (за исключением преобразования в хозяйственное товарищество или общество) и о ликвидации кооператива принимаются $\frac{3}{4}$ голосов присутствующих на общем собрании членов кооператива. Решение о преобразовании кооператива в хозяйственное товарищество или общество принимается по единогласному решению членов кооператива. Решение об исключении члена кооператива принимается $\frac{2}{3}$ голосов присутствующих на общем собрании членов кооператива (члены кооператива вправе обжаловать это решение в суд).

Вопросы, отнесенные к исключительной компетенции общего собрания членов кооператива, не могут быть переданы на решение наблюдательного совета или исполнительных органов кооператива.

Наблюдательный совет кооператива. Наблюдательный совет осуществляет контроль за деятельностью исполнительных органов кооператива и решает другие вопросы, отнесенные уставом кооператива

к компетенции его наблюдательного совета. Наблюдательный совет кооператива создается из членов кооператива. Число членов наблюдательного совета и срок их полномочий определяются общим собранием членов кооператива. Наблюдательный совет избирает из своего состава председателя наблюдательного совета.

Заседания наблюдательного совета созываются по мере необходимости, но не реже одного раза в полгода. Члены наблюдательного совета кооператива не вправе совершать действия от имени кооператива. Вопросы, отнесенные к исключительной компетенции наблюдательного совета, не могут быть переданы на решение исполнительных органов кооператива.

Исполнительные органы кооператива. Исполнительными органами кооператива являются правление и председатель кооператива. Они осуществляют текущее руководство деятельностью кооператива и подотчетны общему собранию и наблюдательному совету.

Правление избирается в кооперативе с числом членов более 10. Оно избирается общим собранием из числа членов кооператива на срок, предусмотренный его уставом. Правление руководит деятельностью кооператива в период между общими собраниями членов кооператива. В сельскохозяйственных кооперативах правление (в состав которого входят три человека, если иное не предусмотрено уставом), как и председатель кооператива, избирается на срок не более пяти лет. В компетенцию правления входят вопросы, не отнесенные к исключительной компетенции общего собрания и наблюдательного совета.

Правление возглавляет *председатель* кооператива.

Председатель кооператива избирается общим собранием из числа членов кооператива. Если в кооперативе создан наблюдательный совет, председатель утверждается общим собранием членов кооператива по представлению наблюдательного совета. Уставом кооператива определяются срок, на который избирается (утверждается) председатель, полномочия председателя, его право распоряжаться имуществом кооператива, условия оплаты труда председателя, ответственность председателя за причиненные убытки, а также основания для освобождения его от должности. Если в кооперативе избрано правление, в уставе кооператива перечисляются вопросы, по которым решения принимаются единолично председателем кооператива.

В пределах полномочий, предоставленных уставом кооператива, председатель действует от имени кооператива на основании решений общего собрания, наблюдательного совета и правления без доверенности, представляет кооператив в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях, распоряжается имуществом кооператива, заключает договоры и выдает доверенности, в

том числе с правом передоверия, открывает счета кооператива в банках и других кредитных организациях, осуществляет прием и увольнение наемных работников, издает приказы и распоряжения, обязательные для исполнения членами кооператива и наемными работниками.

Поправки 2003 г. к Закону о сельскохозяйственных кооперативах предусматривают также возможность наличия нанимаемого по трудовому соглашению исполнительного директора.

Ревизионная комиссия (ревизор) кооператива. Для контроля за финансово-хозяйственной деятельностью кооператива общее собрание членов кооператива избирает ревизионную комиссию в составе не менее трех членов кооператива или ревизора, если число членов кооператива менее 20. Члены ревизионной комиссии (ревизор) кооператива не могут являться членами наблюдательного совета и исполнительных органов кооператива. Члены ревизионной комиссии (ревизор) вправе требовать от должностных лиц кооператива предоставления необходимых для проверки документов.

Ревизионная комиссия (ревизор) осуществляет проверку финансового состояния кооператива по итогам работы за финансовый год, проводит проверку финансово-хозяйственной деятельности кооператива по поручению общего собрания членов кооператива, наблюдательного совета или по требованию не менее 10% членов кооператива, а также по собственной инициативе. Ревизионная комиссия (ревизор) представляет результаты своей проверки общему собранию членов кооператива, наблюдательному совету.

Аудит. Для проверки финансово-хозяйственной деятельности и подтверждения финансовой отчетности исполнительные органы кооператива могут привлекать внешних аудиторов из числа лиц, обладающих правом на осуществление такой деятельности. Проверка финансово-хозяйственной деятельности кооператива аудиторами осуществляется также по решению наблюдательного совета кооператива или по требованию не менее 10% членов кооператива. В последнем случае услуги аудитора оплачиваются членами кооператива, потребовавшими проведения такой проверки. Федеральным законом 2001 г. установлены случаи, при которых осуществляется обязательный аудит. Применительно к производственным кооперативам такими случаями, в частности, могут быть определенный объем выручки от реализации продукции (работ, услуг) за год либо определенная сумма активов баланса на конец отчетного года.

В сельскохозяйственном кооперативе с 2003 г. аудиторский союз (организация аудиторов, осуществлявшая проверку) вправе внести

предложение о досрочном освобождении правления или председателя кооператива.

Регулирование трудовых отношений и распределение доходов.

Трудовые отношения членов производственного кооператива регулируются федеральным законом и уставом кооператива, а наемных работников — законодательством РФ о труде. Кооператив самостоятельно определяет формы и системы оплаты труда членов кооператива и его наемных работников. Оплата труда в кооперативе может производиться в денежной и (или) натуральной форме на основании положения об оплате труда, разрабатываемого непосредственно кооперативом. Кооператив самостоятельно устанавливает для своих членов виды дисциплинарной ответственности.

Дисциплинарные взыскания, в том числе освобождение от должности, могут быть наложены на председателя кооператива, членов правления кооператива и членов ревизионной комиссии (ревизора) только решением общего собрания членов кооператива, а на других его должностных лиц — исполнительным органом кооператива в соответствии с уставом. Члены кооператива, принимающие личное трудовое участие в его деятельности, подлежат социальному и обязательному медицинскому страхованию и социальному обеспечению наравне с наемными работниками кооператива. Время работы в кооперативе включается в трудовой стаж. Основным документом о трудовой деятельности члена кооператива является трудовая книжка.

На членов кооператива распространяются льготы, установленные законодательством о труде. По решению общего собрания кооператив вправе за счет собственной прибыли предоставлять дополнительные льготы по социальному обеспечению своих членов.

С наемными работниками правление кооператива заключает коллективные или индивидуальные договоры. Средняя за отчетный период численность наемных работников в кооперативе не должна превышать 30% численности членов кооператива. Предусмотренные ограничения не распространяются на работы, выполняемые по заключенным кооперативом с гражданами договорам подряда и иным договорам, регулируемым гражданским законодательством, а также на сезонные работы.

Продолжительность и распорядок рабочего дня в кооперативе, порядок предоставления выходных дней, отпусков, в том числе дополнительных, а также другие условия труда определяются правилами внутреннего распорядка кооператива. При этом продолжительность отпусков должна быть не менее установленной законодательством РФ о труде.

Кооператив осуществляет меры по обеспечению охраны труда, техники безопасности, производственной гигиены и санитарии в соответствии с положениями и нормами, действующими для государственных унитарных предприятий.

В производственных кооперативах оплата работы кооператоров производится по труду, в потребительских кооперативах — в зависимости от участия в хозяйственной деятельности кооператива. В сельскохозяйственном производственном кооперативе прибыль кооператива распределяется следующим образом: на погашение просроченных долгов; в резервный фонд и другие неделимые фонды; для предусмотренных законодательством обязательных платежей в бюджет; на выплату дивидендов ассоциированным членам кооператива по их дополнительным взносам (не более 30% от прибыли кооператива); на кооперативные выплаты.

Союзы (ассоциации) производственных кооперативов. Кооперативы вправе на договорной основе объединяться в союзы (ассоциации) кооперативов территориального, отраслевого (по видам деятельности), территориально-отраслевого и иного характера в целях координации деятельности кооперативов, представления и защиты их интересов, обеспечения оказания информационных, правовых и других услуг, организации подготовки работников для кооперативов, повышения квалификации работников кооперативов, научно-исследовательской и иной деятельности. Порядок создания союза (ассоциации) кооперативов, его реорганизация и ликвидация, состав и компетенция его органов управления, взаимоотношения союза (ассоциации) кооперативов и его членов, другие вопросы создания и деятельности союза (ассоциации) кооперативов определяются его учредительными документами. Союзы (ассоциации) кооперативов являются некоммерческими организациями.

Члены союза (ассоциации) сохраняют свою самостоятельность и права юридического лица. Союз (ассоциация) не отвечает по обязательствам своих членов, члены союза (ассоциации) несут субсидиарную ответственность по его обязательствам в размере и порядке, предусмотренных учредительными документами союза (ассоциации).

Компетенция союза (ассоциации) кооперативов, его права, обязанности и ответственность определяются уставом союза (ассоциации), утверждаемым общим собранием (конференцией) членов союза (ассоциации) кооперативов, а также учредительным договором, подписанным членами союза (ассоциации) кооперативов.

Потребительские кооперативы и их система. В России действует Закон РФ от 19 июня 1992 г. «О потребительской кооперации (потребительских обществах и их союзах) в Российской Федерации» (в ред.

1997 г. с последующими дополнениями и изменениями)¹. Согласно внесенным в Закон поправкам осуществлена децентрализация управления потребительской кооперацией, предусмотрены самостоятельное вхождение потребительских обществ в союзы и выход из них, ликвидирована прежняя функция потребительской кооперации по распределению дефицитных товаров.

В отличие от производственных кооперативов потребительская кооперация строится в соответствии с территориальным делением и образует определенное единство в масштабах страны. Это система потребительских обществ и их союзов разных уровней, созданных для удовлетворения материальных и иных потребностей их членов (участников). Звеньями данной системы являются:

потребительское общество — добровольное объединение граждан и (или) юридических лиц, созданное, как правило, по территориальному признаку, на основе членства, путем объединения его членами имущественных паевых взносов для торговой, заготовительной, производственной и иной деятельности в целях удовлетворения материальных и иных потребностей его членов;

районный, областной, краевой, республиканский, центральный союз потребительских обществ — добровольное объединение потребительских обществ на основании решений общих собраний потребительских обществ.

Районный союз потребительских обществ — союз потребительских обществ района, образованный потребительскими обществами для координации их деятельности, обеспечения защиты имущественных и иных прав потребительских обществ и их членов, представления их интересов в государственных органах и органах местного самоуправления, а также для оказания потребительским обществам правовых, информационных и иных услуг. В соответствии с Федеральным законом о потребительской кооперации (в ред. 2000 г.) решения органов управления союза по вопросам, определенным в уставе данного союза, обязательны для потребительских обществ, являющихся его членами.

Областной, краевой или республиканский союз потребительских обществ — союз потребительских обществ области, края или республики, созданный потребительскими обществами для координации деятельности потребительских обществ и районных союзов потребительских обществ, обеспечения защиты имущественных и иных прав потребительских обществ и их членов, районных союзов потребитель-

¹ СЗ РФ. 2000. № 18. Ст. 1910; 2002. № 12. Ст. 1093.

ских обществ, представления их интересов в государственных органах и органах местного самоуправления, а также для оказания потребителским обществам и районным союзам потребительских обществ правовых, информационных и иных услуг. Решения органов управления союза по вопросам, определенным в уставе данного союза, обязательны как для являющихся его членами потребительских обществ, так и для соответствующих районных союзов потребительских обществ.

Центральный союз потребительских обществ России (Центросоюз — союз потребительских обществ России), созданный потребительскими обществами для координации деятельности потребительских обществ и союзов потребительских обществ, обеспечения защиты имущественных и иных прав потребительских обществ и их членов, союзов потребительских обществ, представления их интересов в государственных органах, органах местного самоуправления и международных организациях, а также для оказания потребителским обществам и их союзам правовых, информационных и иных услуг. Решения органов управления Центросоюза по вопросам, определенным в его уставе, обязательны как для являющихся его членами потребительских обществ, так и для соответствующих районных, областных, краевых и республиканских союзов потребительских обществ.

В настоящее время в России насчитывается около 4 тыс. потребительских обществ, из них около 2,5 тыс. сельских, около 150 городских и около 1400 районных, существуют также ассоциации сельских потребительских обществ (около 30), районных (несколько сот), потребительские союзы функционируют почти во всех субъектах РФ.

Потребительские союзы субъектов РФ объединяются в Центральный союз потребительских кооперативов¹. Центросоюз подготовил примерные (типовые) уставы для разных видов потребительских обществ и их союзов.

На низовом уровне в рамках потребительского общества по территориальному принципу могут создаваться кооперативные участки (часть общества), в которых объединено определенное количество пайщиков. Такие участки создаются в соответствии с уставом потребительского общества. Потребительские общества и их союзы могут учреждать свои хозяйственные общества, учреждения, другие юридические лица.

¹ Существует также Ассоциация кооперативных организаций Российской Федерации, куда входят не только потребительские кооперативы, но и другие (Ассоциация крестьянских фермерских хозяйств, Союз сельской кредитной кооперации и проч.). На международном уровне действует Международный кооперативный альянс.

Основными задачами потребительской кооперации в Российской Федерации являются:

создание и развитие организаций торговли для обеспечения членов потребительских обществ товарами;

закупка у граждан и юридических лиц сельскохозяйственных продукции и сырья, изделий и продукции личных подсобных хозяйств и промыслов, дикорастущих плодов, ягод и грибов, лекарственно-технического сырья с последующей их переработкой и реализацией;

производство пищевых продуктов и непродовольственных товаров с последующей их реализацией через организации розничной торговли;

оказание членам потребительских обществ производственных и бытовых услуг;

пропаганда кооперативных идей, основанных на международных принципах кооперации, доведение их до каждого пайщика всех потребительских обществ, в том числе через средства массовой информации.

Закон гарантирует потребительским обществам и их союзам с учетом их социальной значимости, а также гражданам и юридическим лицам, создающим эти потребительские общества и их союзы, государственную поддержку. Государственные органы и органы местного самоуправления не вправе вмешиваться в хозяйственную, финансовую и иную деятельность потребительских обществ и их союзов, за исключением случаев, предусмотренных законами Российской Федерации. Взаимоотношения потребительских обществ, их союзов и соответствующих органов исполнительной власти определяются соглашениями. Потребительские общества и их союзы самостоятельно разрабатывают программы своего экономического и социального развития. Убытки, причиненные потребительским обществам, их союзам в результате незаконных действий государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, возмещаются в порядке, установленном законодательством РФ.

Создание потребительского общества и членство в нем. Базовой основой системы потребительской кооперации является потребительское общество (потребительский кооператив). Потребительское общество создается за счет вступительных и паевых взносов и вправе осуществлять торговую, заготовительную, производственную, посредническую и иные виды деятельности. Оно образуется и действует на основе следующих принципов:

добровольности вступления в общество и выхода из него;

обязательности уплаты вступительного и паевого взносов;

демократичности управления потребителем обществом (один пайщик — один голос, обязательная подотчетность общему собранию общества других органов управления, органов контроля, свободное участие пайщика в выборных органах общества);

взаимопомощи и обеспечения пайщикам, участвующим в хозяйственной или иной деятельности потребительского общества, экономической выгоды;

ограничения размеров кооперативных выплат;

доступности информации о деятельности общества для всех пайщиков;

наиболее широкого привлечения женщин для участия в органах управления и органах контроля;

заботы о повышении культурного уровня пайщиков.

Учредителями потребительского общества могут быть граждане, достигшие 16-летнего возраста, и (или) юридические лица. Число учредителей не должно быть менее пяти граждан и (или) трех юридических лиц. Таким образом, в отличие от производственных кооперативов потребительские кооперативы могут создаваться юридическими лицами.

Решения о создании потребительского общества и вступлении в союз потребительских обществ принимаются учредительным собранием, которое утверждает список пайщиков, размеры вступительного и паевого взносов (вступительный взнос расходуется на решение организационных и иных вопросов, связанных с созданием кооператива), устав потребительского общества и отчет о расходовании вступительных взносов. Учредительное собрание избирает совет потребительского общества, его председателя; ревизионную комиссию общества; иные органы управления, предусмотренные уставом общества.

Потребительское общество считается созданным с момента его государственной регистрации. В дальнейшем его численность возрастает за счет принятия новых членов. Прием в потребительское общество осуществляется следующим образом. Гражданин или юридическое лицо, желающие стать пайщиками, подают в совет потребительского общества заявление в письменной форме о приеме в общество. В заявлении гражданина должны быть указаны его фамилия, имя, отчество и место жительства. В заявлении юридического лица указываются его наименование, место нахождения и банковские реквизиты. Граждане, не имеющие самостоятельного заработка, а также получающие государственные пособия, пенсию или стипендию, сообщают об этом в заявлении. Заявление о приеме в потребительское общество должно быть рассмотрено в течение 30 дней советом общества. Вступающий признается пайщиком с момента вынесения решения советом общест-

ва и уплаты вступительного взноса, а также паевого взноса или его части, установленной уставом потребительского общества.

Членство в потребительском обществе прекращается в случаях:

добровольного выхода пайщика;

исключения пайщика;

ликвидации юридического лица, являющегося пайщиком;

смерти гражданина, являющегося пайщиком;

ликвидации потребительского общества.

Заявление пайщика о добровольном выходе из потребительского общества рассматривается советом общества. Выход пайщика осуществляется в порядке, предусмотренном уставом общества. Пайщик может быть исключен из потребительского общества решением общего собрания потребительского общества в случае неисполнения им без уважительных причин перед обществом своих обязанностей, установленных законом или уставом потребительского общества, либо совершения действий, наносящих ущерб обществу.

Пайщик должен быть извещен в письменной форме не позднее чем за 20 дней советом потребительского общества о причинах вынесения на общее собрание общества вопроса о его исключении из общества и приглашен на указанное общее собрание, на котором ему должно быть предоставлено право высказать свое мнение. В случае отсутствия пайщика без уважительной причины на общем собрании общества оно вправе принять решение о его исключении из потребительского общества. Пайщику, выходящему или исключенному из потребительского общества, выплачиваются стоимость его паевого взноса и кооперативные выплаты (кроме вступительного взноса, который не входит в состав паевого фонда).

Пайщики потребительского общества имеют право:

вступать в потребительское общество и выходить из него на добровольной основе;

участвовать в деятельности общества, избирать и быть избранными в органы управления и органы контроля, вносить предложения об улучшении деятельности общества, устранении недостатков в работе его органов;

получать кооперативные выплаты в соответствии с решением общего собрания общества;

приобретать (получать) преимущественно перед другими гражданами товары (услуги) в организациях торговли и бытового обслуживания общества, осуществлять на основе договоров гарантированный сбыт изделий и продукции личного подсобного хозяйства и промысла через организации потребительского общества;

пользоваться льготами, предусмотренными для пайщиков общим собранием потребительского общества. Эти льготы предоставляются за счет доходов, получаемых от предпринимательской деятельности потребительского общества;

сдавать организациям потребительского общества в первоочередном порядке сельскохозяйственную продукцию и сырье для переработки, в том числе на давальческих началах;

быть принятыми в первоочередном порядке на работу в потребительское общество в соответствии с образованием, профессиональной подготовкой и с учетом потребности в работниках;

получать направления на учебу в образовательные учреждения потребительской кооперации;

пользоваться объектами социального назначения на условиях, определяемых общим собранием общества;

получать информацию от органов управления и органов контроля общества об их деятельности;

обращаться к общему собранию общества с жалобами на неправомерные действия других органов управления и органов контроля потребительского общества;

обжаловать в судебном порядке решения органов управления потребительского общества, затрагивающие интересы пайщиков.

Пайщики потребительского общества обязаны:

соблюдать устав потребительского общества, выполнять решения общего собрания, других органов управления и органов контроля потребительского общества;

выполнять свои обязательства перед потребительским обществом по участию в его хозяйственной деятельности.

Статус потребительского общества, его имущество, реорганизация, преобразование и ликвидация. Потребительское общество, созданное в форме потребительского кооператива, является юридическим лицом. Оно вправе:

заниматься деятельностью, направленной на удовлетворение потребностей пайщиков;

осуществлять предпринимательскую деятельность постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано;

иметь свои представительства, филиалы, создавать хозяйственные общества, учреждения и осуществлять свои права в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

участвовать в хозяйственных обществах, кооперативах, быть вкладчиком в товариществах на вере;

создавать предусмотренные законом фонды потребительского общества;

распределять доходы между пайщиками в соответствии с уставом потребительского общества;

привлекать заемные средства от пайщиков и других граждан;

осуществлять в установленном уставом порядке кредитование и авансирование пайщиков;

осуществлять внешнеэкономическую деятельность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

обжаловать в судебном порядке акты государственных органов, органов местного самоуправления, действия их должностных лиц, нарушающие права потребительского общества;

осуществлять иные права юридического лица, необходимые для достижения целей, предусмотренных уставом потребительского общества.

Источниками формирования имущества потребительского общества являются паевые взносы пайщиков, доходы от предпринимательской деятельности общества и созданных им организаций, а также доходы от размещения его собственных средств в банках, ценных бумаг и иные источники, не запрещенные законодательством РФ. Общество создает свои фонды: паевой, неделимый, развития потребительской кооперации, резервный и др. Их размеры определяются общим собранием. Для выполнения своих уставных целей общество может создавать хозяйственные общества, медицинские, образовательные и иные учреждения, филиалы и представительства, отвечающие уставным целям потребительского общества, а также может быть участником хозяйственных обществ, кооперативов, вкладчиками в товариществах на вере. Имущество за учреждениями, созданными потребительским обществом, закрепляется на праве оперативного управления.

Доходы потребительского общества, полученные от его предпринимательской деятельности, после внесения обязательных платежей в соответствии с законодательством Российской Федерации направляются в фонды потребительского общества, для осуществления расчетов с кредиторами и (или) кооперативных выплат. Размер кооперативных выплат, определяемый общим собранием потребительского общества, не должен превышать 20% от доходов потребительского общества.

Потребительское общество отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом, не отвечает по обязательствам пайщиков.

Реорганизация потребительского общества (слияние, присоединение, разделение, выделение) осуществляется по решению общего собрания общества и иным основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации. Преобразование общества осу-

ществляется по единогласному решению всех пайщиков. Общество ликвидируется по решению его общего собрания или по решению суда в соответствии с законодательством России. При принятии общим собранием решения о ликвидации потребительского общества совет общества незамедлительно в письменной форме сообщает об этом органу, осуществляющему государственную регистрацию юридических лиц. Общее собрание или принявший решение о ликвидации общества орган назначает ликвидационную комиссию (ликвидатора) и устанавливает порядок и сроки ликвидации.

Система органов управления потребительским обществом. Управление потребительским обществом осуществляют общее собрание, совет и правление потребительского общества. Высшим органом общества является общее собрание. Его полномочия при определенных условиях может осуществлять общее собрание уполномоченных потребительского общества. В период между общими собраниями управление в обществе возлагается на совет общества. Исполнительным органом потребительского общества является правление. Контроль за соблюдением устава потребительского общества, его финансовой и хозяйственной деятельностью, а также за созданными им организациями и подразделениями осуществляет ревизионная комиссия потребительского общества.

Общее собрание пайщиков и общее собрание уполномоченных. Общее собрание пайщиков потребительского общества полномочно решать все вопросы, касающиеся деятельности общества, в том числе подтверждать или отменять решения совета, правления потребительского общества. По общему правилу, общее собрание пайщиков вправе принимать решения, если на нем присутствуют более половины пайщиков. Однако для принятия некоторых решений закон устанавливает повышенные требования.

К исключительной компетенции общего собрания пайщиков потребительского общества относятся:

- принятие устава общества, внесение в него изменений и дополнений;

- определение основных направлений деятельности общества;

- избрание председателя и членов совета, членов ревизионной комиссии потребительского общества и прекращение их полномочий, заслушивание отчетов об их деятельности, определение средств на их содержание;

- определение размеров вступительного и паевого взносов;

- исключение пайщиков из потребительского общества;

- решение вопросов о создании союзов, вступлении в союзы и выходе из них;

избрание представителей потребительских обществ союза;
выработка наказов представителям потребительских обществ союза для принятия по ним решений общими собраниями представителей потребительских обществ союза;
утверждение программ развития потребительского общества, его годовых отчетов и бухгалтерских балансов;
порядок распределения между пайщиками доходов от предпринимательской деятельности потребительского общества;
порядок покрытия убытков, понесенных обществом;
определение видов, размеров и условий формирования фондов потребительского общества;
отчуждение недвижимого имущества общества, стоимость которого превышает стоимость, определенную уставом общества;
создание хозяйственных обществ;
принятие решений о реорганизации и ликвидации потребительского общества.

Уставом потребительского общества могут быть отнесены к исключительной компетенции общего собрания пайщиков потребительского общества и другие вопросы. Вопросы, отнесенные законом и уставом общества к исключительной компетенции общего собрания пайщиков, не могут быть переданы им на решение совета или правления потребительского общества.

Решение общего собрания пайщиков потребительского общества считается принятым, если за него проголосовали более 50% пайщиков, присутствующих на общем собрании. Решение о выходе потребительского общества из союза, об исключении пайщика из общества считается принятым, если за него проголосовали не менее $\frac{3}{4}$ пайщиков потребительского общества.

В случаях, когда пайщиками потребительского общества являются жители нескольких населенных пунктов и количество пайщиков велико, в потребительском обществе могут создаваться кооперативные участки, высшим органом которых является собрание пайщиков кооперативного участка. Собрание пайщиков кооперативного участка потребительского общества является правомочным, если на нем присутствовало более 50% пайщиков кооперативного участка. На данном собрании рассматриваются вопросы деятельности потребительского общества и кооперативного участка, а также избираются уполномоченные на общее собрание уполномоченных потребительского общества. Уполномоченные на общем собрании уполномоченных потребительского общества имеют императивный мандат: они должны голосовать так, как решило собрание пайщиков участка. Общее собрание уполномоченных потребительского общества является правомочным,

если на нем присутствуют более $\frac{3}{4}$ уполномоченных потребительского общества. Решение общего собрания уполномоченных потребительского общества считается принятым, если за него проголосовали не менее $\frac{3}{4}$ уполномоченных потребительского общества, присутствующих на общем собрании.

Общее собрание уполномоченных потребительского общества вправе решать все вопросы, относящиеся к полномочиям общего собрания пайщиков, за исключением вопросов о создании союзов, вступлении в союзы и выходе из них, о ликвидации или преобразовании потребительского общества в другую организационно-правовую форму. Эти вопросы в обязательном порядке выносятся на собрания пайщиков всех кооперативных участков потребительского общества.

Пайщик, уполномоченный потребительского общества имеют один голос при принятии решения общим собранием потребительского общества, собранием пайщиков кооперативного участка потребительского общества. Решения общего собрания потребительского общества, общего собрания уполномоченных могут быть обжалованы в судебном порядке в соответствии с законодательством РФ.

Совет потребительского общества. Он иногда называется наблюдательным советом. Совет является представительным органом пайщиков и одновременно органом управления потребительского общества, подотчетным общему собранию. Он осуществляет все полномочия по управлению, за исключением переданных общему собранию общества или общему собранию уполномоченных общества.

Председатель и члены совета потребительского общества избираются сроком на пять лет из числа пайщиков потребительского общества, имеющих опыт работы в потребительской кооперации. Численный состав совета потребительского общества определяется на основании решения общего собрания общества. Более 50% численного состава совета должны составлять пайщики, не являющиеся работниками органов потребительского общества. Председатель совета без доверенности действует от имени потребительского общества, в том числе представляет его интересы, издает распоряжения и дает указания, обязательные для исполнения всеми работниками общества. Члены совета исполняют свои полномочия на общественных началах, председатель совета также исполняет свои полномочия, как правило, на общественных началах. Председатель и члены совета потребительского общества, исполняющие свои полномочия на общественных началах, могут быть освобождены от исполнения полномочий на основании решения общего собрания общества. Совет в течение 30 дней со дня увольнения или освобождения от исполнения полномочий председа-

теля или члена совета проводит общее собрание потребительского общества по вопросу избрания нового председателя или члена совета.

Заседания совета потребительского общества проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц. Совет правомочен решать вопросы, если на его заседании присутствуют не менее 75% членов совета, в том числе председатель совета или его заместитель. В заседании совета вправе участвовать пайщики.

К исключительной компетенции совета потребительского общества относятся:

- проведение общих собраний потребительского общества;
- определение полномочий правления потребительского общества и осуществление контроля за его деятельностью;
- утверждение положения о правлении потребительского общества и отчета о его деятельности;
- утверждение бюджета общества;
- назначение, увольнение, освобождение от исполнения полномочий заместителей председателя совета, членов правления потребительского общества, назначение, увольнение председателя правления, заместителей председателя правления потребительского общества.

Вопросы, отнесенные к исключительной компетенции совета, не могут быть переданы на решение правления потребительского общества.

Совет обществ не реже одного раза в год отчитывается перед общим собранием потребительского общества. Член совета не может быть членом правления или членом ревизионной комиссии общества.

Правление потребительского общества. Это исполнительный орган потребительского общества, создаваемый в каждом потребительском обществе для руководства его хозяйственной деятельностью, назначаемый советом общества и подотчетный совету. Вопросы, не относящиеся к исключительной компетенции общего собрания потребительского общества и исключительной компетенции совета, могут быть переданы на решение правления потребительского общества. Председатель правления без доверенности действует от имени потребительского общества, издает распоряжения и дает указания в пределах своей компетенции, обязательные для исполнения всеми работниками общества. Правление несет ответственность за хозяйственную деятельность потребительского общества.

Ревизионная комиссия. Ревизионная комиссия потребительского общества контролирует соблюдение устава общества, его хозяйственную, финансовую деятельность, а также деятельность созданных обществом организаций, структурных подразделений, представительств и филиалов. Она избирает из своего состава открытым голосованием

председателя и заместителя председателя ревизионной комиссии. Ревизионная комиссия подотчетна общему собранию потребительского общества.

Решения ревизионной комиссии рассматриваются и исполняются советом или правлением общества в течение 30 дней. В случае несогласия ревизионной комиссии с решением совета или правления либо при непринятии решения советом или правлением ревизионная комиссия передает свое решение на рассмотрение общего собрания потребительского общества.

Союз потребительских обществ. Потребительские общества путем заключения учредительного договора могут создать союз потребительских обществ (создаются, в частности, территориальные союзы — районные в субъектах РФ и др.). Решение об этом принимается учредительным собранием союза. Оно принимает устав союза, утверждает список его членов, избирает органы управления и органы контроля. Члены союза сохраняют самостоятельность и права юридического лица.

Союз является некоммерческой организацией, но может заниматься предпринимательской деятельностью постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых он создан. Доходы от предпринимательской деятельности союза полностью направляются на покрытие расходов на осуществление его уставной деятельности.

Союз вправе осуществлять контрольные и распорядительные функции в отношении как потребительских обществ, которые являются членами данного союза, так и созданных потребительскими обществами соответствующих союзов потребительских обществ. Проверки деятельности членов союза и созданных потребительскими обществами соответствующих союзов потребительских обществ проводятся правлением союза (контрольно-ревизионным управлением союза) не реже одного раза в два года.

Реорганизация и ликвидация союза. Реорганизация союза (слияние, присоединение, разделение, выделение) осуществляется по решению общего собрания представителей потребительских обществ союза и по иным основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации. Преобразование союза производится по единогласному решению всех представителей потребительских обществ союза. Ликвидация союза осуществляется по решению общего собрания представителей потребительских обществ союза или по решению суда в соответствии с законодательством РФ. Совет союза или принявший решение о ликвидации союза орган назначает ликвидационную комиссию (ликвидатора) и устанавливает порядок и сроки ликвидации союза.

Органы управления и контроля союза потребительских обществ.

Управление союзом осуществляют общее собрание представителей потребительских обществ союза, совет и правление союза. Во всех территориальных союзах — районных, в субъектах РФ, в Центросоюзе система управления однотипна: собрания уполномоченных, советы, правления, ревизионные комиссии.

Высшим органом союза является общее собрание представителей потребительских обществ союза. Норма представительства в союзе устанавливается по количеству пайщиков общим собранием представителей потребительских обществ союза.

В период между общими собраниями управление союзом осуществляет совет. Исполнительным органом является правление союза.

Контроль за соблюдением устава союза, его хозяйственной, финансовой и иной деятельностью осуществляет ревизионная комиссия союза, избираемая общим собранием союза. Общее собрание полномочно решать все вопросы, касающиеся деятельности союза. К исключительной компетенции общего собрания относятся:

- принятие устава союза, внесение изменений и дополнений в него;
- определение основных направлений деятельности союза;
- избрание председателя совета и членов совета, членов ревизионной комиссии союза и прекращение их полномочий, заслушивание отчетов об их деятельности;
- прием в члены союза и исключение из него;
- определение размера взноса членов союза;
- утверждение годовых отчетов о деятельности союза;
- определение видов, размеров и условий формирования фондов союза;

принятие решений о реорганизации и ликвидации союза.

Общее собрание является правомочным, если на нем присутствуют не менее $\frac{2}{3}$ представителей потребительских обществ союза. Решение общего собрания считается принятым, если за него проголосовали не менее 50% представителей потребительских обществ союза, присутствующих на общем собрании представителей потребительских обществ союза. Представитель потребительского общества союза имеет один голос при принятии решений общим собранием (независимо от числа членов общества). Решения общего собрания могут быть обжалованы членами союза в судебном порядке.

Совет и правление союза. Совет союза является органом управления союза и подотчетен общему собранию представителей потребительских обществ союза. Численный состав совета определяется на основании решения общего собрания представителей. Более 50% чис-

ленного состава совета должны составлять представители, не являющиеся работниками организаций потребительской кооперации.

К исключительной компетенции совета относятся:

проведение общих собраний представителей потребительских обществ союза;

определение полномочий правления союза и осуществление контроля за деятельностью правления;

утверждение положения о правлении союза и отчета о деятельности правления союза;

утверждение бюджета союза;

назначение, увольнение, освобождение от исполнения полномочий заместителей председателя совета союза, членов правления союза, назначение и увольнение председателя правления союза, заместителей председателя правления.

Вопросы, относящиеся к исключительной компетенции совета, не могут быть переданы им на решение правления союза.

Заседания совета союза проводятся с периодичностью, предусмотренной уставом союза, но не реже одного раза в полугодие. Совет полномочен решать вопросы, если на его заседании присутствуют не менее 50% его членов, в том числе председатель совета или его заместитель.

Председатель и члены совета избираются из числа представителей потребительских обществ данного союза сроком на пять лет. Члены совета исполняют свои полномочия на общественных началах, председатель совета осуществляет полномочия, как правило, также на общественных началах. Председатель совета союза может быть председателем совета только одного союза. Председатель без доверенности действует от имени союза, в том числе представляет его интересы, издает распоряжения и дает указания, обязательные для исполнения всеми работниками союза. Председатель и члены совета союза, исполняющие свои полномочия на общественных началах, могут быть освобождены от исполнения полномочий на основании решения общего собрания представителей потребительских обществ союза.

Совет союза для осуществления текущей деятельности союза вправе избрать из своего состава *президиум совета союза*. Президиум ответствен перед советом, действует на основании утверждаемого советом положения о президиуме совета союза.

Члены совета не должны быть членами правления или членами ревизионной комиссии союза.

Правление союза потребительских обществ — исполнительный орган союза потребительских обществ, создаваемый в каждом союзе

для руководства хозяйственной деятельностью союза, назначаемый советом союза и подотчетный совету. Вопросы, не относящиеся к исключительной компетенции общего собрания представителей потребительских обществ союза и исключительной компетенции совета союза, могут быть переданы на решение правления союза. Председатель правления без доверенности действует от имени союза, издает распоряжения и дает указания в пределах своей компетенции, обязательные для исполнения всеми работниками союза. Правление несет ответственность за хозяйственную деятельность союза.

Ревизионная комиссия союза. Ревизионная комиссия союза контролирует соблюдение устава союза, хозяйственную, финансовую и иную деятельность союза. Она подотчетна общему собранию представителей потребительских обществ союза. Ревизионная комиссия избирает из своего состава открытым голосованием председателя и заместителей председателя ревизионной комиссии союза.

§ 5. Управление в хозяйствующих обществах, имеющих целью извлечение прибыли

Частные цели и общественный (публичный) элемент в управлении хозяйствующими обществами. В любой стране существует огромное количество разных хозяйствующих субъектов (предприятия, индивидуальные предприниматели, семейное производство и т.д.)¹. Среди них — множество разновидностей хозяйственных товариществ и обществ (полное товарищество, товарищество на вере, общество с ограниченной ответственностью, акционерное общество, общество с дополнительной ответственностью и др.). Такие объединения характеризуются тем, что их учредители (участники) создают общество (товарищество) путем объединения имущественных вкладов, образуя уставный (складочный) капитал. Это означает, что хозяйственные общества являются прежде всего объединением капиталов, а не людей. Они представляют собой коммерческие организации. Лица, входящие в такие объединения, обычно называются не членами, а участниками (применяется и первый термин).

Уставный капитал, как и приобретаемое обществом в процессе хозяйственной деятельности имущество, принадлежит ему на праве собственности. Его участники несут ответственность за предпринима-

¹ В настоящее время объединения предпринимателей разрабатывают корпоративный Кодекс деловой чести. Его моральные нормы могут иметь немаловажное значение и для процессов управления в сфере предпринимательства.

тельную деятельность хозяйствующего субъекта либо своим имуществом (полное товарищество), когда взыскание (например, долгов) может быть обращено на все имущество каждого участника данного объединения, либо в размере своей доли, своего вклада в имущество объединения (например, в акционерном обществе). Отсутствие общественных целей, объединение капиталов (а не лиц) — этим прежде всего такие объединения отличаются от производственных кооперативов, тоже являющихся хозяйствующими субъектами и потребительских кооперативов, которые хотя и характеризуются в ст. 116 ГК РФ как некоммерческие организации, но также обладают элементами хозяйствующей организации.

Вместе с тем коммерческие объединения, которые имеют своей главной задачей достижение частных целей (прибыль для участников), — это коллективы. Следовательно, в управлении ими тоже может возникнуть, пусть минимальный, малозаметный общественный или, точнее, коллективный элемент. В отличие от кооперативов он никогда не будет доминирующим, но такой элемент все-таки может присутствовать в коллективах частного характера.

Кроме того, и это особенно важно учитывать, объективно хозяйствующие общества с частными целями играют важную общественную роль: они обеспечивают (наряду с общественными производствами) население товарами и услугами. Что же касается многих крупнейших акционерных компаний, особенно транснациональных корпораций, то их роль имеет планетарный характер. Поэтому в целях полноты картины мы рассматриваем и управление в таких коллективах, хотя оно является корпоративным, а не таким публичным управлением.

Управление в хозяйственных товариществах. При создании хозяйственного общества принимается его основной документ, которым наряду с законодательством общество должно руководствоваться в своей деятельности. Это может быть учредительный договор (например, при образовании полного или командитного товарищества устав не принимается) или устав объединения.

Управление в хозяйственных обществах — это управление не столько поведением людей, коллективом, сколько имуществом, капиталом, но через принадлежащее людям имущество, используя их частный интерес, управление распространяется и на людей — членов объединения, регулирует их поведение. Вместе с тем решениями общих собраний объединений, избранных ими советов директоров, наблюдательных советов и др. осуществляется и прямая управленческая деятельность организации.

Управленческая деятельность в различных хозяйственных объединениях неодинакова. В мелких товариществах, состоящих из нескольких человек, она носит в основном личный характер. Но и в данном случае могут быть корпоративные элементы управления. В полном товариществе управление его деятельностью может осуществляться либо по согласию всех участников, либо, согласно учредительному договору товарищества, путем принятия решений большинством голосов (в определенных случаях). Договор может предусмотреть и случаи, когда некоторые участники товарищества имеют не один, а большее число голосов (это может зависеть от размера доли вносимого в товарищество тем или иным его участником имущества). Неравенство голосов участников и принятие решения большинством голосов уже выходят за пределы отношений личного характера и придают отношениям элементы корпоративного управления, когда воля одного или нескольких участников объединения становится обязательной для других.

В командитном товариществе, например, полные товарищи обязаны осуществлять предпринимательскую деятельность. Следовательно, ими могут быть предприниматели, занимающиеся такой деятельностью профессионально. Это обычно коммерческие юридические лица либо физические лица, но уже имеющие статус индивидуальных предпринимателей. Поскольку в товариществе существует солидарная ответственность за действия товарищей (в командитном — в размере вклада), предполагается наличие между товарищами лично-доверительных отношений. Нередко товарищами бывают родственники, близкие друзья (особенно часто так бывало в дореволюционной России, где товарищества получили большое распространение). Действия любого товарища рассматриваются как действия самого товарищества. Из этого следует, что товариществу не нужны особые органы управления, хотя товарищи могут поручить определенным членам товарищества выполнение каких-либо функций. Если кто-либо из товарищей не желает подчиняться принятым решениям, он может выйти из товарищества, но может принять и исполнять коллегиальные решения или даже решение одного товарища, которому поручены определенные функции. Разумеется, элемент корпоративного управления в товариществах очень слаб, особенно если речь идет о товариществе родственников. Все участники хозяйственного товарищества или общества вправе участвовать в управлении его делами. Исключение составляет товарищество на вере, в котором наряду с участниками, осуществляющими предпринимательскую деятельность и отвечающими по обязательствам товарищества своим имуществом, имеются один или несколько участников — вкладчиков (командитистов), которые несут

риск убытков, связанных с деятельностью товарищества, в пределах суммы внесенных ими вкладов. Коммандитисты не принимают участия в осуществлении товариществом предпринимательской деятельности и не вправе участвовать в управлении и ведении дел товарищества. Это не единственное исключение, которое лишает часть членов общества (неполных товарищей) участия в управлении. Есть еще ряд исключений, установленных Федеральным законом от 26 декабря 1995 г. «Об акционерных обществах» (в ред. от 27 февраля 2003 г.)¹.

Участники любого хозяйствующего объединения вправе получать информацию о его деятельности, знакомиться с его бухгалтерскими книгами и иной документацией (порядок ознакомления устанавливается учредительными документами хозяйствующего объединения), участвовать в распределении прибыли (принимать участие в принятии решений такого характера). Они имеют и другие права, которые устанавливаются законами о хозяйственных обществах, их учредительными документами. Обязанности участников объединения, связанные с управлением, сводятся в основном к тому, чтобы принимать участие (или поручать это своему представителю) в собраниях общества, в выборах его органов. Впрочем, данные обязанности не безусловны, их неисполнение каких-то санкцией не влечет. Коллегиальность в управлении мала: на общее собрание можно не приходить и голосовать письменно путем ответа на вопрос, содержащийся в высланном бланке. Участники объединения обязаны, кроме того, не разглашать конфиденциальную информацию о деятельности своего объединения.

Управление в обществе с ограниченной ответственностью. Общества с ограниченной ответственностью (ООО) и акционерные общества имеют некоторые общие черты. В тех и других уставный капитал разделен на доли, участники обоих не отвечают по обязательствам общества и несут риск убытков, связанных с его деятельностью, в пределах стоимости внесенных ими вкладов. Есть и определенные различия. В частности, уставный капитал акционерного общества, в отличие от ООО, разделен на определенное число акций (ценных бумаг), которые поступают в оборот (в открытую или закрытую продажу). Существуют различия и в управлении.

Управление в ООО строится следующим образом. Высшим органом является общее собрание участников общества. Оно создает исполнительный орган (органы). Исполнительный орган может быть коллегиальным (правление и др.), единоличным (например, избран-

¹ СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1; 2003. № 9. Ст. 805.

ный директор, управляющий), соединять то и другое. Единоличный исполнительный орган (менеджер и др.) может быть избран не из числа участников общества. Исполнительный орган (органы) осуществляет текущее руководство обществом. Общее собрание может рассматривать и решать любые вопросы, но только оно вправе изменять устав общества, увеличивать или уменьшать уставный капитал, создавать исполнительные органы и досрочно прекращать их полномочия (распускать, смещать с должности), утверждать годовые отчеты общества и бухгалтерские балансы, принимать решения о распределении прибылей и убытков общества, о его реорганизации или ликвидации. Только оно избирает ревизионную комиссию (ревизора) общества. Все перечисленные вопросы не могут быть переданы общим собранием на решение исполнительного органа общества.

Акционерное общество. Акционерное общество (АО) — одна из наиболее распространенных форм хозяйствующих субъектов. Это коллектив частного, а не публичного характера. Хотя деятельность таких обществ (особенно крупнейших из них, например, компании Форда в США или Газпрома в России) имеет важные общественно значимые результаты, сами они таких целей в своих уставах не выдвигают. АО — *коммерческая* организация, главная цель которой и цель ее участников — *получение* (извлечение) *прибыли*. Для управления ею используется не публичная, а частная, ограниченная этой целью корпоративная власть. В отличие от общественного объединения для деятельности акционерного общества необходим первоначальный *уставный* (складочный) *капитал*. Он создается учредителями общества из их взносов (денежных и иных, которые должны быть оценены учредителями). Учредителями могут быть физические лица (граждане страны иностранцы, лица без гражданства) и юридические лица (другие организации, в том числе другие акционерные общества). Число учредителей (а затем участников) открытого АО не ограничено. В закрытом акционерном обществе (о его особенностях ниже) это число не может превышать 50. Если оно превысит этот предел, закрытое акционерное общество должно быть преобразовано в открытое. Ни в одном случае, однако, АО не может иметь в качестве своего единственного учредителя (акционера) другую хозяйственную единицу, состоящую из одного физического или юридического лица (АО — это сообщество). Акционерное общество может создавать дочерние и зависимые общества, свои представительства.

Уставный капитал общества разделен на определенное число *акций* — ценных бумаг, выпускаемых обществом при его создании. Акции размещаются тем или иным способом (в закрытом АО иначе, чем в открытом) среди участников общества. Первоначально акции,

как правило, не могут размещаться (продаваться) по цене ниже их номинальной стоимости, указанной на каждой акции (цена каждой акции одинакова), но затем, поступая в оборот, продаются по рыночной стоимости: по цене, складывающейся на те или иные акции на рынке ценных бумаг. Для акций высокодоходных компаний (в России такие компании обычно связаны с топливно-энергетическим комплексом) рыночная цена может значительно (иногда во много раз) превышать номинальную. Приобретение (обычно покупка) акций означает вступление в акционерное общество. В данном случае нет процедуры приема в объединение, как это бывает в общественных и общественно-хозяйственных объединениях.

Акция дает ее владельцу (участнику общества, акционеру) определенные *права по отношению к обществу*: на участие в прибылях общества и в управлении им. Однако объем этих прав у участников АО, в отличие от членов общественного объединения, *неодинаков*: он зависит от числа и стоимости акций. Каждый акционер вправе участвовать в общем собрании акционеров или может быть избран членом руководящего органа общества (например, совета директоров), но число голосов зависит от стоимости акций, находящихся в собственности того или иного участника общества. Это тоже отличает АО от общественного объединения, где у каждого члена равное число голосов.

Свободно продаваться могут, однако, не любые акции. Акционерные общества бывают открытыми (АОА) или закрытыми (ЗАО), что отражается в уставе общества и в его наименовании. Акционеры ОАО могут отчуждать принадлежащие им акции без согласия других акционеров, само открытое общество может проводить открытую и закрытую (за исключением некоторых ограничений) подписку акций, осуществлять их свободную продажу. Акции ЗАО распределяются только среди его учредителей или иного заранее определенного круга лиц. Такое общество не вправе проводить открытую подписку на выпускаемые им акции либо иным образом предлагать их неограниченному кругу лиц. Если акционер ЗАО желает продать акции, он должен уведомить об этом общество, и его участники имеют преимущественное право покупки.

Особая разновидность акционерного общества — народные предприятия (их деятельность в России регулирует особый закон). Это закрытые акционерные общества, но обладающие рядом особенностей: их хозяевами (собственниками) являются работники предприятий, лица, не являющиеся такими работниками, могут иметь не более 25% уставного капитала (акций), а отдельный акционер — работник не может владеть более 5% уставного капитала (акций). В форме народного предприятия отражается стремление к социальному равенству.

ву между работниками, чего нет в других формах акционерных обществ.

Каждое акционерное общество занимается определенным видом деятельности (производство товаров, услуги и т.д.), для чего часто необходима *лицензия* — разрешение на занятие определенным видом деятельности, выдаваемое соответствующими государственными органами (например, для производства строительных материалов — министерством (ведомством), занимающимся вопросами строительной политики, и его территориальными органами на местах, для охранной деятельности — министерством внутренних дел и его территориальными органами и т.д.). Необходимость получения лицензии отличает акционерное общество от общественного объединения, хотя, как и общественное объединение, акционерное общество, чтобы получить статус юридического лица, должно зарегистрироваться в соответствующем органе государства (в России — в органах Министерства РФ по налогам и сборам). В отличие от ряда общественных объединений, в отношении акционерных обществ, как правило, не действует специальный порядок регистрации: принятие уполномоченным федеральным органом государственной власти предварительного решения о регистрации, что для общественных объединений является основанием для занесения их в реестр юридических лиц, который в России ведется органами Министерства РФ по налогам и сборам. Акционерные общества заносятся в реестр, минуя процедуру принятия такого решения.

Прибыль от продажи акций, производственной или иной деятельности АО используется для различных целей (развитие производства, оплата труда служащих компании и т.д.). Определенная часть прибыли идет на выплату *дивидендов* (долей прибыли) акционерам. Эти выплаты неравны: они производятся в соответствии с числом акций (их стоимостью), находящихся у того или иного акционера (в том числе у государства, у юридических лиц). Чем больше акций, тем больше размер дивидендов акционера (физического или юридического лица). Некоторые крупные акционеры в российских ЛУКойле, Газпроме, ВАЗе и других компаниях получают в качестве дивидендов сотни тысяч, а то и более миллиона долларов США в год.

Объем других неимущественных прав акционеров в обществе тоже в конечном счете зависит от стоимости акций, находящихся в собственности акционера. В принципе каждый акционер вправе присутствовать на общем собрании, может быть избран в органы акционерного общества (например, в правление). Однако объем этих прав у того или иного акционера неодинаков: он зависит от стоимости имеющихся у

него акций и, следовательно, измеряется капиталом. Число голосов каждого также определяется стоимостью акций, как и возможность попасть в члены совета директоров или иного органа общества. Зависимость реализации прав акционеров от их капитала — одно из существенных отличий акционерного общества от общественного объединения¹.

Основы *системы управления* акционерным обществом определяются законами об акционерных обществах, которые похожи во всех странах. Законы устанавливают наиболее общие правила, преследуя цель обеспечить условия для участия всех акционеров (хотя и в разной степени) в управлении обществом. В частности, законодательство всегда предусматривает, что наиболее важные вопросы могут решаться только общим собранием акционеров, только оно может избирать другие органы управления обществом. Детально система управления каждым обществом регулируется его уставом, другими документами общества. Эта система имеет различные формы, о которых говорится ниже. Во многом органы управления акционерным обществом внешне похожи на органы общественного объединения, но обладают существенными особенностями, связанными с организацией общества (акционеры территориально рассредоточены, местных организаций общество не имеет) и разным объемом прав акционеров в решающих органах — общем собрании и совете директоров (наблюдательном совете), которые зависят, как уже говорилось, от числа акций у акционера.

Структура органов управления АО неодинакова. В мировой практике обычно выделяют американский и европейский способы построения этих органов. Первый имеет сокращенное число руководящих звеньев (в частности, нет разделения на наблюдательный совет и совет директоров), хотя нередко в составе совета директоров организационно обособляется особый комитет по контролю за эффективностью деятельности общества. При применении американской системы управления совет директоров, поскольку он совмещает функции наблюдательного совета, является довольно многочисленным, иногда до 17—19 членов, крупных акционеров. При европейской системе, где

¹ Нередко в акционерных обществах различаются простые (обыкновенные) и привилегированные акции. Владельцы обыкновенных акций всегда имеют право голоса на общем собрании общества, но их дивиденды зависят от прибыли или от решения общества о том, куда направить прибыль (например, решено израсходовать прибыль на капитальное строительство). Поэтому такие акционеры дивидендов могут и не иметь. Владельцы привилегированных акций, как правило, не имеют права голоса на общем собрании, но имеют право на заранее фиксированный дивиденд (иногда и на ликвидационную квоту), определенный в уставе общества.

указанные функции разделены, количество руководящих органов увеличивается, но их численность меньше: в совете директоров обычно не более 11 членов, в наблюдательном совете — 5—9.

В России совет директоров или наблюдательный совет — понятия синонимичные, обычно используется название «совет директоров».

В более или менее крупном российском АО органы управления общей компетенции включают (*первая* структура управления): общее собрание акционеров; совет директоров (наблюдательный совет); коллегиальный исполнительный орган (дирекция, правление); единоличный исполнительный орган (генеральный директор, директор). С определенными оговорками к числу специализированных управленческих органов можно отнести ревизионную комиссию, которая ежегодно проверяет правильность ведения финансовых дел, и независимого (стороннего) аудитора (аудиторскую комиссию), также ежегодно занимающегося комплексной финансовой проверкой. Специализированным управлением в акционерных обществах заняты и многие другие органы и лица (отделы и управления сбыта и снабжения, отделы главного энергетика и др.), но они не осуществляют корпоративную власть от имени общества в целом, их функция — частичные, часто технические вопросы управления. На практике для управления акционерными обществами в России используются четыре системы. Первая — самая простая, применяемая в малых обществах. При этом способе если в обществе владельцев голосующих акций менее 50, их устав может предусмотреть, что функции совета директоров осуществляет общее собрание акционеров, и в таком случае система управления существенно упрощается. Так часто бывает в закрытых акционерных обществах, где число членов законом ограничено. В них бывает два органа: собрание и единоличный исполнительный орган (генеральный директор). Такая структура управления эффективна, если число акционеров очень невелико, они постоянно взаимодействуют между собой и держат под контролем работу генерального директора. В противном случае, как показывает практика, он стремится неоправданно расширить свои полномочия и уйти от повседневного контроля. Правда, в последнее время число закрытых акционерных обществ в связи с ужесточением порядка государственной регистрации и введением довольно высокого сбора за регистрацию выпуска акций сокращается. На смену им приходят общества с ограниченной ответственностью.

Более широкое распространение получила *вторая* структура управления: общее собрание, совет директоров или наблюдательный совет и единоличный исполнительный орган (генеральный директор). Такая система органов тоже позволяет усилить позиции единоличного исполнительного органа, хотя в данном случае он не может входить

в совет директоров (наблюдательный совет) и в какой-то мере находится под его контролем, более или менее регулярным.

Третья структура управления основана на разделении совета директоров (наблюдательного совета) и коллегиального исполнительного органа (правления, дирекции). Как отмечают исследователи, такая структура наиболее демократична, поскольку влияние исполнительных органов на принятие решений в акционерном обществе существенно ослабевает. Если члены коллегиального органа (правления и др.) и войдут в состав совета директоров (наблюдательного совета), то в соответствии с законом они не могут составлять в нем большинства и таким образом определять решения последнего. В тех случаях, когда исполнительный орган общества является единоличным (генеральный директор, директор), он не может быть председателем совета директоров. Если же есть коллегиальный и единоличный исполнительные органы (так может быть, когда устав одновременно предусматривает и то, и другое с разделением полномочий между ними), то в этом случае единоличный исполнительный орган (генеральный директор) является по должности председателем коллегиального органа и тоже не может входить в наблюдательный совет. Таким образом, при данной управленческой структуре управленцы никогда не получают большинства в наблюдательном совете (совете директоров), а это значит, что последний будет более самостоятельным, а его контроль — более действенным.

Четвертая структура включает общее собрание акционеров, а также отдельные коллегиальный и единоличный исполнительные органы. Первый — это правление или дирекция, второй — генеральный директор. Такая структура не предусматривает совета директоров (наблюдательного совета) и поэтому может использоваться только в мелких акционерных обществах (с числом членов менее 50). Она может быть успешно использована для контроля за решениями управленцев, а разделение коллегиального и единоличного исполнительных органов может служить целям их взаимного контроля.

В любом акционерном обществе при всех структурах управления существует *общее собрание*. По российскому законодательству, любое акционерное общество обязано ежегодно проводить общее собрание акционеров. Это *высший орган управления* обществом, ибо только сами акционеры могут принимать важнейшие решения, определяющие судьбу АО.

Только собрание может решать некоторые вопросы деятельности АО (исключительные полномочия общего собрания). В разных странах их перечень не совсем одинаков, но в принципе это сходные вопросы. По российскому законодательству (в России действует Феде-

ральный закон об акционерных обществах, многие вопросы регулируются также ГК РФ), к исключительной компетенции общего собрания относятся: изменение устава общества, в том числе изменение размера его уставного капитала (например, выпуск дополнительных акций); избрание членов совета директоров (наблюдательного совета), ревизионной комиссии (ревизора) и досрочное прекращение их полномочий; утверждение аудитора (аудиторской организации) — постороннего лица (организации), проверяющего финансовую деятельность общества, его органов; образование исполнительных органов и досрочное прекращение их полномочий, если уставом АО такие органы предусмотрены и решение вопросов исполнительного характера не отнесено к компетенции совета директоров (наблюдательного совета); утверждение годовых отчетов, бухгалтерских балансов, счетов прибылей и убытков; распределение прибылей и убытков; решение вопросов о реорганизации или ликвидации общества, а также ряда иных вопросов. Вопросы, отнесенные к исключительной компетенции общего собрания акционеров, не могут быть переданы им на решение совета директоров (наблюдательного совета) или исполнительных органов акционерного общества.

Реально собрать общее собрание с физическим участием акционеров можно только в случае, если общество небольшое и все его участники живут, например, в одном городе. В крупных компаниях акционеры рассредоточены по стране, а то и находятся в других государствах. Миллионы акционеров американской компании «Дженерал моторс», а тем более любой транснациональной компании, действующей во многих странах мира, просто невозможно собрать в одном месте. Даже в средних акционерных компаниях общее собрание предпочитают проводить «по почте» или путем использования электронных средств массовой коммуникации. Акционерам рассылают (сообщают) необходимые отчеты, бухгалтерские данные, списки кандидатов в совет директоров, ревизионную комиссию и др. Желающие присутствуют на собрании в назначенном месте и в указанное время. Они могут физически участвовать в обсуждении вопросов, включенных в повестку дня, и выдвигать кандидатуры. Таких обычно меньшинство, нередко совсем незначительное. Обычно это лица из органов управления акционерным обществом. Большинство же отправляют свои бюллетени для голосования с пометками в графах «за» или «против» (как правило, «за») по почте или по электронной связи. Это пассивное большинство, многократно превосходящее число присутствующих на собрании, и решает вопросы подавляющим большинством голосов. Если же члены совета директоров, других управленческих органов имеют контрольный пакет акций (50% плюс одну акцию) или кон-

трольный пакет имеет один акционер (например, в ряде важных для государства акционерных обществ контрольный пакет находится у государства, и распоряжается им при голосовании представитель государства в совете директоров), эти лица и обеспечивают принятие нужного им решения.

Поскольку у акционерного общества нет местных организаций, как это бывает во многих общественных объединениях (партиях, профсоюзах и др.), у них нет вертикальной системы управления. Акционеры на местах не организованы в какие-то группы, такие организованные группы практически невозможно создать. Поэтому в акционерных обществах не применяется избрание делегатов от определенного числа членов (участников) общества на съезд или конференцию, как это делается в централизованных общественных объединениях.

Общие собрания акционеров бывают учредительными, годичными и внеочередными. Для каждого из них характерны свои особенности. Кворум для учредительного собрания составляет 100%, т.е. на нем должны присутствовать все учредители (их представители) будущего акционерного общества. На *учредительном* собрании принимается решение о создании общества, утверждается устав, избираются органы управления обществом, а также принимаются решения об оценке вносимых учредителями в качестве вклада в уставный капитал общества вкладов. Кроме того, некоторые решения на учредительном собрании (о создании общества, утверждении устава, об оценке вкладов учредителей) должны быть приняты единогласно. Для избрания органов управления обществом на учредительном собрании необходимо $\frac{3}{4}$ голосов для каждой кандидатуры или за список в целом (на обыкновенном собрании для решения этого вопроса или переизбрания органов управления достаточно простого большинства голосов).

Наиболее распространенный вид собрания — *годовое* общее собрание. На нем акционеры, голосуя, реализуют свое право на управление обществом. На годовом собрании подводятся итоги года, и в соответствии с российским Законом об акционерных обществах обязательно рассматриваются следующие вопросы: избрание совета директоров (наблюдательного совета), избрание ревизионной комиссии (ревизора общества), утверждение аудитора общества, рассмотрение предложенного советом директоров (наблюдательным советом общества) годового отчета о деятельности общества, бухгалтерских балансов, счета прибылей и убытков, распределение прибылей (в том числе дивидендов) и убытков. Этими обязательными вопросами повестка дня общего собрания не ограничивается. Оно может решать любые вопросы, касающиеся деятельности акционерного общества.

Внеочередное собрание созывается в особых случаях, когда необходимо оперативное реагирование на какие-либо обстоятельства. Это могут быть вопросы, не терпящие отлагательства, решить которые вправе только высший орган управления обществом, либо события, которые могут привести к нарушению нормального функционирования общества. Внеочередное собрание может быть создано по инициативе органов управления обществом, по требованию акционеров, иных органов, лиц, имеющих такое право. Внеочередное собрание созывается по решению совета директоров (наблюдательного совета), но если такого органа нет, то по решению исполнительного органа общества. Оно созывается также по требованию ревизионной комиссии, аудитора общества (особенно при обнаружении крупных недостатков в финансовой деятельности общества), по требованию акционера, являющегося владельцем не менее 10% голосующих акций (или группы акционеров, имеющих такое количество акций). Последнее положение характеризует демократизм управления акционерным обществом, но на практике упрощенный созыв внеочередных собраний иногда используется в борьбе за власть в обществе, когда определенная группа, воспользовавшись промахом управленцев, желает «скинуть» прежнюю команду и посадить на ее место «своих».

Если внеочередное собрание созывает совет директоров, он должен определить форму собрания (совместное присутствие или заочное голосование), но не может своим решением изменить эту форму, если она определена уставом общества, решением ревизионной комиссии, аудитора или содержится в требовании акционера (группы акционеров), настаивающего на созыве внеочередного общего собрания. Положение о форме собрания должно (или не должно, если она безразлична его инициаторам) содержаться в особом документе — требованиях. Этот документ, исходящий от инициатора внеочередного собрания, должен содержать имя (наименование) акционера, требующего созыва собрания (если инициатива исходит от акционеров), формулировку вопросов, предлагаемых для повестки дня, мотивы внесения в повестку данных вопросов. Получив требование, совет директоров должен в течение 10 дней принять решение о созыве внеочередного собрания или об отказе в нем. Причем отказ возможен только в ограниченном числе случаев (не соблюден установленный Законом об акционерных обществах порядок предъявления требований о созыве собрания, акционер (группа акционеров), требующий созыва, не является владельцем 10% и более акций, предлагаемый для общего собрания вопрос не входит в компетенцию собрания или не соответствует требованиям указанного Закона. Если совет директоров в тече-

ние 10 дней не принял какого-либо решения по поводу созыва собрания, внеочередное общее собрание может быть созвано органами и лицами, требующими этого.

Закон об акционерных обществах различает две формы проведения общих собраний акционеров: в форме совместного присутствия и в форме заочного голосования (опросным путем). Первое действительно, если для участия в нем зарегистрировались акционеры, владеющие совокупно более 50% акций общества. В форме заочного голосования (с использованием почты, электронных средств связи) могут проводиться не всякие собрания, кроме того, предусмотрено множество условий (в том числе формального характера), при которых голосование признается состоявшимся. Поскольку часто трудно, а то и невозможно (например, из-за дальних расстояний) провести общее собрание в форме совместного присутствия, часто проводится общее собрание присутствующих акционеров с элементами законного голосования. Голосование на общем собрании акционеров осуществляется по принципу «одна голосующая акция — один голос» (при неполной оплате акции она не дает права голоса). Привилегированная акция может предоставлять ее владельцу и более одного голоса (если это закреплено в уставе общества), но только тогда, когда определено, что владельцы привилегированных акций могут голосовать (это владельцы кумулятивных привилегированных акций). В таком случае они голосуют по всем вопросам повестки дня.

Решения на общем собрании принимаются простым большинством голосов. Большинством в $\frac{3}{4}$ голосов принимаются решения об изменении устава общества, реорганизации или ликвидации общества, о предельном размере выпускаемых акций, совершении некоторых крупных сделок (при стоимости сделки свыше 50% балансовой стоимости активов общества или когда в совете директоров не достигнуто единогласие относительно крупной сделки, стоимость которой составляет 25–50% балансовой стоимости активов общества). Все остальные вопросы общего (не учредительного) собрания акционеров принимаются простым большинством голосов. Исключение составляет решение о размещении акций путем закрытой подписки. Оно принимается только общим собранием большинством в $\frac{2}{3}$ голосов, если устав общества не предусматривает иного.

По завершении общего собрания акционеров составляется протокол, в котором должны содержаться сведения об итогах голосования и о принятых решениях.

Совет директоров (наблюдательный совет) — это выборный орган акционерного общества с числом членов более 50 (с меньшим числом

членов в обществе функции совета директоров выполняет общее собрание, может быть избран генеральный директор). Совет директоров избирается (а на практике чаще всего просто переизбирается в том же составе) сроком на один год на годовом собрании общества. Членами совета обычно являются крупнейшие держатели акций (их представители), что и обеспечивает им голоса (переизбрание возможно неограниченное число раз). При избрании совета директоров возможны два вида голосования: простое и кумулятивное. Первое применяется в обществах, где держателей акций менее 1 тыс. В этом случае избранными считаются те, за кого проголосовало большинство голосующих акций. При кумулятивном голосовании на каждую голосующую акцию приходится число голосов, равное общему числу избираемых членов совета директоров. Акционер вправе отдать все свои голоса (по числу принадлежащих ему акций, помноженному на число членов совета) какому-либо одному кандидату или распределить эти голоса между разными кандидатами. В любом случае избрание происходит по принципу относительного большинства (мажоритарная система относительного большинства).

В состав совета директоров обычно избираются 5–11 членов. Общее собрание устанавливает им размер периодического вознаграждения за работу (кроме того, они получают дивиденды по акциям).

Совет директоров подотчетен общему собранию и в любое время может быть им переизбран, но по существу именно совет, а нередко его председатель — генеральный директор осуществляет общее руководство деятельностью общества (иногда, впрочем, генеральным директором называется руководитель рассматриваемого ниже коллегиального исполнительного органа). На практике к совету директоров или к его руководителю смещаются властные полномочия от общего собрания акционеров. По существу, все наиболее важные решения общее собрание принимает по рекомендации наблюдательного совета (совета директоров).

Совет директоров, как и рассмотренное выше общее собрание, — орган общей компетенции. Он вправе принимать решения по всем вопросам деятельности акционерного общества, кроме тех, которые отнесены к исключительному ведению общего собрания (проекты решений последнего тоже определяет он). Как и общее собрание, совет директоров может принимать решения о приобретении и размещении акций. В небольших обществах совет директоров не создается, его функции выполняет общее собрание, но и в этом случае должны быть определены лицо или орган, которые будут решать вопросы по проведению общего собрания.

В компетенцию совета директоров входят все вопросы, кроме отнесенных к исключительной компетенции общего собрания. Вместе с тем совет тоже обладает исключительной компетенцией. Это: определение приоритетных направлений деятельности общества, созыв годового и внеочередного общих собраний (кроме случаев, когда оно созывается по требованию акционеров), утверждение повестки дня общего собрания (опять-таки кроме случаев созыва его по требованию), определение списка акционеров, имеющих право участвовать в общем собрании. Только совет директоров (наблюдательный совет) может выносить на решение общего собрания (кроме чрезвычайных условий проведения его по требованию) вопросы о реорганизации общества, дроблении и консолидации акций, об участии в других компаниях, совершении крупных сделок, создании исполнительного органа общества, давать рекомендации относительно размеров дивидендов и сроков их выплаты и др. Часть этих вопросов может быть самостоятельно принята к рассмотрению общим собранием и решена им. Вместе с тем собрание не вправе непосредственно выносить на свое рассмотрение вопросы о реорганизации общества, увеличении уставного капитала, размещении акций и ценных бумаг, об образовании исполнительного органа и досрочном прекращении полномочий о расторжении договора с лицом, выполнявшим функции исполнительного органа общества, и т.д. Все эти вопросы требуют их предварительного изучения специалистами, многие составляют исключительную компетенцию совета директоров и не могут быть переданы на решение исполнительному органу общества. В их числе: определение приоритетных направлений деятельности общества; размещение обществом облигаций и иных ценных бумаг, если иное не предусмотрено уставом общества; образование исполнительного органа общества и досрочное прекращение его полномочий; рекомендации по размеру дивидендов по акциям и порядку его выплаты; использование резервного и иных фондов общества; утверждение внутренних документов общества, определяющих порядок деятельности его управленческих (административных) органов; создание филиалов и открытие представительств общества; заключение крупных сделок, связанных с приобретением и отчуждением имущества акционерным обществом.

Число членов совета директоров (наблюдательного совета) определяется уставом общества или общим собранием. К кандидатам предъявляются определенные профессиональные требования. Кроме того, они должны быть представителями основных групп акционеров, но сами акционерами могут не быть. Правда, на практике утвердилось правило, согласно которому не менее $\frac{2}{3}$ членов совета директоров

должны являться членами данного акционерного общества, а председатель совета директоров должен быть им обязательно.

Нередко совет директоров формируется с использованием квот. Существуют две разновидности квотирования мест в совете директоров — прямое и косвенное квотирование. Первое определяется уставом, в котором может быть указано, что акционер, владеющий определенным количеством акций, имеет право на некоторое количество мест в совете директоров (наблюдательном совете). По существу, это договоренность между акционерами и ее можно изменить. Косвенное квотирование, встречающееся реже, также связано с нормами устава. В нем могут содержаться ограничения по количеству кандидатов, которое тот или иной акционер вправе выдвинуть в список для голосования по выборам наблюдательного совета (совета директоров). Акционеры лично голосуют за список предложенного состава либо (чаще) за каждую кандидатуру списка.

Председатель совета директоров избирается из его состава большинством голосов. Совет вправе переизбрать председателя в любое время. Он организует работу совета и председательствует на его заседаниях. Председатель вправе единолично принимать только технические управленческие решения, но на деле он пользуется большим влиянием, выполняет распорядительные функции, а нередко и принимает важные решения. Созывать заседания совета директоров кроме председателя имеет право любой член совета, член ревизионной комиссии, аудитор, исполнительный орган общества. Устав может определить и других лиц, которые вправе созывать совет директоров. Решения принимаются большинством голосов. Если устав разрешает, возможен опросный способ принятия решений. Кворум для принятия решений определяется уставом, но в любом случае он не может быть менее половины состава совета. Единогласное решение необходимо при внесении изменений в устав общества в случае увеличения уставного капитала путем размещения дополнительных акций и при заключении крупных сделок (25—50% балансовой стоимости активов общества). Эти меры должны затем утвердить общее собрание.

Руководство исполнительной деятельностью акционерного общества может осуществляться *единоличным исполнительным органом* (генеральным директором) либо *коллегиальным исполнительным органом* (дирекция, правление), наконец, единоличным и коллегиальным органом *вместе*. В последнем случае устав акционерного общества должен точно определять компетенцию каждого из них. Формирует коллегиальный исполнительный орган или назначает единоличный исполнительный орган совет директоров (наблюдательный совет). Функции исполнительного органа могут быть также переданы по до-

говору управляющей организации или индивидуальному управляющему по найму. Такой договор заключает совет директоров (наблюдательный совет). Договор может быть расторгнут советом директоров (наблюдательным советом).

Исполнительный орган — это орган общей компетенции, но только в сфере администрирования. Он обязан организовывать выполнение решений общего собрания и совета директоров (наблюдательного совета). Размер вознаграждения членам исполнительного органа определяет общее собрание акционеров либо совет директоров (в соответствии с уставом).

К ведению коллегиального исполнительного органа относятся: выполнение решений общего собрания и наблюдательного совета (совета директоров); организация оперативного руководства (коллегиальный орган обычно поручает это председателю); разработка планов работы общества на квартал, полугодие, год; выработка текущей политики хозяйственной деятельности; анализ рынка; определение мер для повышения эффективности, снижения себестоимости работ; налоговое и финансовое планирование; совершение сделок по распоряжению имуществом (до 25% стоимости балансовых активов общества). Коллегиальный исполнительный орган образуется обычно сроком на один год. Но порядок его формирования законом не определен. Иногда он избирается общим собранием, иногда назначается советом директоров (наблюдательным советом). Последний утверждает для коллегиального исполнительного органа внутренний регламент. Проведение заседаний, организация работы коллегиального исполнительного органа — дело его руководителя (председателя).

Если коллегиальный исполнительный орган не создан, а существует единоличный исполнительный орган (избранный или нанятый по контракту — управляющий, директор и т.д.), он без доверенности действует от имени общества, занимается теми же вопросами, что и коллегиальный исполнительный орган: выполняет решения общего собрания и наблюдательного совета (совета директоров), осуществляет оперативное руководство деятельностью общества, текущее планирование, утверждает штатное расписание, принимает на работу сотрудников, заключает договоры и совершает другие юридические действия от имени общества и т.д. Общее собрание вправе в любой момент расторгнуть договор с единоличным исполнительным органом. На практике именно единоличный орган (председатель коллегиального исполнительного органа) принимает большинство решений.

Под руководством исполнительного органа работают различные специализированные управления и отделы (по планированию произ-

водства, сбыту товаров, отдел персонала — кадров и др.). Это органы отраслевой компетенции по вопросам исполнительской деятельности. Исполнительный орган и его отделы участвуют в руководстве предприятиями акционерного общества, определяя им задания, указывая возможности сбыта продукции и т.д.

Контроль за финансово-хозяйственной деятельностью осуществляет *ревизионная комиссия*, избираемая общим собранием. Ее члены (обычно три — семь человек) могут переизбираться неограниченное число раз. Собрание ревизионной комиссии правомочно, если на нем присутствуют все действующие члены комиссии (за исключением, например, выбывших).

Аудитор (аудиторская фирма) должен быть лицом, независимым от данного акционерного общества. Он не может состоять в родственных отношениях с членами совета директоров, с лицами из других органов акционерного общества. Его кандидатура (кандидатура фирмы) обычно утверждается общим собранием. Аудитор осуществляет независимую вневедомственную проверку финансовой отчетности. Обычно это делается раз в год, но при необходимости чаще. Основная задача аудитора — проверка достоверности отчетности и ответственности совершенных хозяйственных и финансовых операций законодательству РФ. Аудит не может проводиться заинтересованными лицами или организациями. По результатам проверки ревизионная комиссия и аудитор составляют заключение.

Определенные особенности имеет управление в *акционерных обществах работников* (в народных предприятиях). Народное предприятие вправе выпускать только обыкновенные акции, стоимость которых не может быть высокой (не более 20% минимального размера оплаты труда), минимальный уставный капитал должен составлять не менее 1 тыс. минимальных размеров оплаты труда, число акционеров народного предприятия не может превышать 5 тыс. человек, работникам предприятия должно принадлежать такое количество акций, стоимость которых составляет более 75% уставного капитала общества. Общее собрание вправе установить максимальную долю акций, которыми может владеть одно физическое или юридическое лицо.

Все эти и иные ограничения оказывают свое влияние на методы управленческой деятельности, пределы принимаемых решений. Что же касается органов управления народным предприятием, то они соответствуют общей схеме (общее собрание, наблюдательный совет¹, исполнительный орган). Генеральный директор избирается непосред-

¹ Название «совет директоров» в данном случае почти не используется.

ственно общим собранием не более чем на пять лет, но может быть переизбран неоднократно число раз. Размер оплаты генерального директора за год не должен более чем в 10 раз превышать средний размер оплаты труда одного работника народного предприятия.

Председателем наблюдательного совета народного предприятия является генеральный директор. Наблюдательный совет избирается на три года. Генеральный директор, его заместители, помощники не могут составлять более 30% наблюдательного совета. Если на предприятии есть более 2% неакционеров, то один член от них должен входить в состав наблюдательного совета. Заседания наблюдательного совета могут созываться, в частности, по требованию 5% акционеров или по требованию лиц, которым принадлежит не менее 5% акций.

§ 6. Управление в религиозных объединениях

Религиозные объединения. Почти во всех странах мира, в том числе в России, существуют различные религиозные конфессии (вероучения). Наряду с приверженцами главных религий (христианства, ислама, иудаизма, буддизма) есть сторонники иных верований. Они вправе создавать свои *религиозные объединения*, если их цели и деятельность не противоречат конституции и законам. Религиозные объединения имеют особый характер. Они основаны на вере в бога (независимо от того, как называется этот бог — Христос, Аллах или иначе), на убеждении, что надо жить так, как завещано в священных книгах, и что за грехи ждет неминуемая кара «на том свете». Верующие и индивидуально, и в коллективных молениях обращаются к богу с покаяниями, просьбами простить грехи, организуют религиозные процессии, совершают религиозные обряды.

Верующие одной местности обычно регулярно посещают одну и ту же церковь (другое молитвенное здание). На этой основе возникают первоначальные объединения — приходы и другие иерархические религиозные структуры с подразделениями по территориальному признаку. Религиозное объединение — это добровольное объединение совершеннолетних верующих лиц (граждан и неграждан), принадлежащих к одной конфессии, создаваемое в целях совместного удовлетворения религиозных потребностей (несовершеннолетние не входят в состав объединения, хотя участвуют в молениях). Свобода вероисповедания (свобода совести), распространения религиозных убеждений и право действовать в соответствии с ними закреплены конституциями большинства стран. Вместе с тем иногда говорится о свободе иных — антирелигиозных убеждений.

Действия верующих, совершаемые коллективно, требуют определенной организованности и, следовательно, управления. Как и во всяком коллективе, в религиозных объединениях могут возникать властные отношения повелевания и подчинения, своя корпоративная религиозная власть, имеющая духовную основу (единство веры). Она не является публичной властью, а управление коллективом верующих, религиозными делами не является публичным управлением. Объединение верующих — частный коллектив, основанный прежде всего на единстве специфических личных (вера), а не общественных интересов, хотя в деятельности таких объединений могут присутствовать и общественные, публичные элементы (благотворительность, нравственное воспитание и др.)¹. Кроме того, следует учесть, что в ряде стран, не только мусульманских, есть государственная религия (англиканская протестантская церковь в Великобритании, лютеранство в Дании и т.д.). При монархической форме правления монарх по своему положению является главой такой церкви, она иногда получает средства из государственного бюджета; акты гражданского состояния (регистрация браков, рождений и т.д.), совершаемые в такой церкви, в отличие от других конфессий в данной стране, имеют юридическое значение, что придает религиозному управлению определенные элементы публичного характера. Церковь, церковные иерархи иногда вмешиваются в дела государственного управления, ориентируя верующих на определенное поведение. Есть и другие элементы публичного характера в деятельности некоторых религиозных объединений. Особенно это характерно для тех стран, где действуют мусульманские суды, распространяющиеся на всех мусульман и устанавливающие наказания вплоть до смертной казни; Коран (свод изречений пророка Мухаммеда) ставится над конституцией, а законодательство, согласно конституции, должно следовать принципам шариата. Церковные суды хотя и иного рода, по собственно религиозным делам существуют и в Европе, в том числе в Русской православной церкви (о них ниже). С учетом всех этих обстоятельств в данном учебнике рассматривается и религиозное управление, не публичное в своей основе.

В России положение религиозных объединений, основы их деятельности регулируются Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях»² (с последующи-

¹ Однако вряд ли религиозная власть является одной из форм публичной власти наряду с государственной или муниципальной, хотя в литературе есть и такие мнения. См.: Конституционное право России / Отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. М., 2003. С. 22.

² СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

ми изменениями и дополнениями). Граждане и иные лица могут создавать религиозные объединения в форме религиозных групп и религиозных организаций. *Религиозная группа* может быть очень небольшой по своей численности и, напротив, довольно многочисленной. Главное заключается в том, что она осуществляет свою деятельность без государственной регистрации и, следовательно не имеет прав юридического лица. О начале своей деятельности и о местонахождении религиозная группа должна уведомить органы местного самоуправления. *Религиозная организация* — объединение, регистрируемое государственными органами и являющееся юридическим лицом. Для нее установлена минимальная численность — 10 человек. Религиозная группа, достигшая такой численности и существующая на данной территории не менее 15 лет (это подтверждается органами местного самоуправления) или входящая в структуру централизованной религиозной организации (это также подтверждается органами местного самоуправления, которые в последнем случае консультируются с органами управления централизованной религиозной организации), может преобразовываться в религиозную организацию.

Религиозная группа вправе совершать коллективные богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, осуществлять религиозное обучение и религиозное воспитание своих последователей. Других прав, которыми пользуется религиозная организация в связи с ее статусом юридического лица, религиозная группа не имеет. Религиозная организация, в отличие от религиозной группы, принимает свой устав, который при государственной регистрации представляется соответствующему государственному органу, проверяющему его на соответствие Конституции и закону (но только с этих позиций). Религиозная организация обладает широким кругом неимущественных и имущественных прав: правом собственности на землю, здания, сооружения, предметы культа, денежные средства и т.д. Члены религиозной организации не имеют права на собственность организации, в том числе не сохраняют права и на переданное ими в собственность организации имущество, равно как организация и ее члены не отвечают своим имуществом по обязательствам членов организации. Религиозная организация может на договорных началах пользоваться государственной собственностью, собственностью физических и юридических лиц. Она вправе учреждать производственные, реставрационные, художественные, сельскохозяйственные и иные предприятия. Однако религиозные организации относятся к группе некоммерческих организаций и, следовательно, могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь для достижения целей, ради которых они созданы. Религиозные организации занимаются благотворительной, культур-

но-просветительской, паломнической деятельностью (путешествия для посещения определенных мест); создают учреждения профессионального религиозного образования; приглашают иностранных граждан в целях производственной, религиозной деятельности, заключают трудовые договоры с работниками (на граждан, работающих в религиозных организациях, распространяется законодательство о труде). Богослужение и другие религиозные обряды можно беспрепятственно совершать в молитвенных и иных зданиях, предназначенных для религиозных целей, в местах паломничества, в жилых помещениях членов религиозных объединений. Религиозные организации вправе проводить религиозные обряды в лечебно-профилактических и больничных учреждениях, в детских домах, домах престарелых и инвалидов, в учреждениях, исполняющих наказания в виде лишения свободы (по просьбе граждан, находящихся в этих учреждениях). Но такие обряды не могут проводиться в зданиях органов государственной власти и местного самоуправления. Командование воинских частей с учетом требований воинских уставов не вправе препятствовать участию военнослужащих в религиозных церемониях. Религиозные организации могут приобретать, экспортировать, импортировать религиозную литературу, аудио- и видеоматериалы, иные предметы религиозного назначения. Только религиозные организации вправе создавать учреждения, издающие богослужебную литературу и изготавливающие предметы культового назначения. Они осуществляют иную деятельность, предусмотренную вероучением и уставом религиозной организации.

В зависимости от территориальной сферы деятельности религиозные организации в России подразделяются на местные и централизованные. Местной признается организация, состоящая из не менее 10 совершеннолетних членов, проживающих в одной местности. Централизованной является организация, состоящая в соответствии со своим уставом из не менее трех местных религиозных организаций. Централизованные организации объединяются в епархии (православная церковь) или в иного рода объединения (мусульмане, иудеи, буддисты и др.) во главе со своими центральными духовными органами (съезд — собор, совет, равнины и др.).

При высших органах конфессий в России могут быть представительства религиозных иностранных организаций. Они не являются юридическими лицами, но подлежат регистрации в Министерстве юстиции РФ, если действуют на территории двух или более субъектов РФ, или в территориальных органах Министерства юстиции РФ в субъекте Федерации, если функционируют на территории только одного субъекта РФ.

Надзор за исполнением законодательства РФ религиозными группами и религиозными организациями осуществляют органы прокуратуры, а орган, зарегистрировавший организацию, осуществляет контроль за соблюдением его устава относительно целей и порядок ее деятельности. По решению регистрирующего органа при регистрации централизованной церковной организации или местной, не входящей в централизованную, может проводиться государственная религиоведческая экспертиза. Ее задачи — определение характера религиозной организации, вероучения и выявление сведений о практике его применения. Для экспертизы образуются соответствующие экспертные советы. Они создаются исполнительными органами государственной власти соответствующих субъектов РФ. При Министерстве юстиции РФ в 1998 г. создан такой экспертный совет.

Религиозная организация должна представлять в регистрирующий орган данные о своей деятельности. Если они не представляются в течение трех лет, регистрирующая организация вправе обратиться в суд с иском о признании организации прекратившей свою деятельность. Она может быть ликвидирована по решению суда в случае неоднократных или грубых нарушений действующего законодательства или систематического осуществления деятельности, противоречащей целям ее создания. Незаконной признается деятельность, направленная, в частности, на разжигание чужденостности, разрушение семьи, нанесение ущерба нравственности, здоровью граждан, в том числе с использованием в ходе, например, богослужений наркотических средств, гипноза, совершение развратных действий, склонение к самоубийству, принуждение членов религиозной организации к отчуждению в ее пользу принадлежащего им имущества, воспрепятствование угрозами выходу гражданина из религиозной организации, побуждение граждан к отказу от выполнения гражданских обязанностей.

При Президенте РФ в соответствии с распоряжением «О взаимодействии Президента Российской Федерации с религиозными объединениями» (1995 г.) создан Совет по взаимодействию Президента РФ с религиозными объединениями. Состав Совета утверждается Президентом РФ. Совет работает на общественных началах. Он является консультативным органом, осуществляющим подготовку предложений для Президента по вопросам взаимодействия с религиозными организациями и повышения духовной культуры общества, представляет Президенту аналитические материалы и документы, участвует в разработке концепции взаимоотношения государства и религиозных объединений.

В субъектах Федерации действуют комитеты при органах исполнительной власти по связи с религиозными организациями. Система религиозных объединений, их внутренняя организация, порядок управления их религиозными делами определяются их уставами в соответствии с принципами соответствующей религиозной конфессии. Поэтому в России, как и в других странах, христианская церковь, сторонники ислама, иудаизма, буддисты, приверженцы некоторых других религий имеют свои особенности организации и деятельности (например, приверженцев мусульман в России возглавляет Совет муфтиев во главе с амиром — председателем совета, а также Центральное духовное управление мусульман во главе с верховным муфтием). Обряды православной церкви, ее поместные и архиерейские соборы не похожи на обряды в еврейской синагоге или в мусульманской мечети, на советы раввинов или муфтиев. Но в целом любое церковное объединение должно подчиняться законам, названным выше. Внутреннее управление религиозными объединениями в России неодинаково. Мусульманские организации сравнительно децентрализованы (есть Духовное управление мусульман, существуют другие органы), управление русской православной церковью централизовано и иерархично.

Управление в Русской православной церкви. Подавляющее большинство верующих в России — христиане. Высшим органом всех христианских церквей на планете считается *Вселенский собор*. Однако он не созывался более тысячи лет. Вселенская христианская церковь состоит из *поместных церквей*, действующих, как правило, в пределах отдельных государств (есть также зарубежные епархии и зарубежные представительства). В России поместная христианская церковь — Русская православная церковь (иное название — московская патриархия). Ее организация и деятельность регулируются Уставом об управлении Русской православной церкви, принятым на Архиерейском соборе 2000 г.¹

Согласно Уставу (ст. 1.3) «юрисдикция Русской православной церкви распространяется на лиц православного вероисповедания, проживающих на канонической территории Русской православной церкви». Однако православные верующие имеются не только в России, но и во многих зарубежных странах. Поэтому там создаются самоуправляемые церкви. Они существуют в Белоруссии, Казахстане, Молдавии, Эстонии и других странах. Таким образом, по вопросам веры деятельность Рус-

¹ Устав Русской православной церкви. М., 2001. До этого действовал устав 1988 г., принятый Поместным собором.

ской православной церкви имеет *экстерриториальный характер*. При этом, согласно Уставу церкви, она уважает и соблюдает действующие в каждом государстве законы и осуществляет свою деятельность на основе Священного писания (Библии, Евангелия и др.), канонов апостолов, вселенских и поместных соборов, постановлений архиерейских соборов, указов Патриарха Московского и Всея Руси, а также ее Устава. Церковь не ведет политической деятельности и не предоставляет свои помещения для политических мероприятий.

Кроме самоуправляемых церквей в структуру Русской православной церкви входят экзерхаты, епархии, синодальные учреждения, благочиния (округа), приходы, монастыри, братства и сестричества, духовные учебные заведения, миссии, представительства, подворья. Все они именуются каноническими подразделениями Русской православной церкви.

Русская православная церковь имеет «иерархическую структуру управления» (ст. 1.6). «Высшими органами церковной власти и управления» являются поместный собор, архиерейский собор и Священный синод во главе с патриархом. Высшая власть в области вероучения и канонического устройства церкви принадлежит *Поместному собору*. Прежний устав определял, что Поместный собор созывался патриархом раз в пять лет, и от каждой епархии на собор избирались по одному мирянину и одному духовному лицу. Действующий устав не закрепляет периодичность созыва Собора. Он гласит, что сроки созыва Поместного собора определяются архиерейским собором, а в исключительных случаях он может быть созван патриархом («местноблюстителем патриаршего престола», если патриарха нет) и Священным синодом. В состав Поместного собора входят иерархи Русской православной церкви (патриарх, епархиальные и викарные архиереи; первые из них избираются синодом и руководят епархией, вторые помогают им), представители клира (церковнослужителей), монашествующих лиц (в монастырях) и мирян (прихожан церкви). Иерархи являются членами Поместного собора по своему положению, делегаты от клира, монахов и мирян избираются по нормам, устанавливаемым Архиерейским собором (о нем ниже) и синодом, но решение синода подлежит утверждению Архиерейским собором.

Устав церкви предоставляет Поместному собору решающие полномочия. Он истолковывает учение церкви, принимает постановления по каноническим, богослужебным и пастырским вопросам, утверждает постановления Архиерейского собора, избирает патриарха, канонизирует святых. Вместе с тем Поместный собор может затрагивать и некоторые светские вопросы. Он «определяет и корректирует принципы отношений между церковью и государством», а также «выражает в необходимых

случаях озабоченность проблемами современности» (п. «ж» и «з» ст. 1.5). Председателем Собора является патриарх (в его отсутствие — местоблюститель). Предварительно повестку дня, регламент собора определяет Архиерейский собор, затем они утверждаются Поместным собором, который избирает президиум, секретариат, формирует свои рабочие органы. Кворум поместного собрания — $\frac{2}{3}$ архиереев (от их общего числа) и $\frac{2}{3}$ избранных делегатов. Президиум Собора, который руководит заседаниями, может состоять только из патриарха и 12 архиереев, избранные делегаты в его состав входить не могут. Президиум, секретариат (он состоит из председателя — архиерея и двух его помощников — клирика и мирянина, т.е. прихожанина церкви) и руководители рабочих органов составляют Соборный совет. Он характеризуется как руководящий орган Собора. В его компетенцию входят рассмотрение возникающих вопросов по повестке дня, координация деятельности Собора, административно-техническое обеспечение и др.

Все архиереи — члены Собора во время Собора составляют *архиерейское совещание*. Оно может быть созвано патриархом или по предложению не менее $\frac{1}{3}$ архиереев во время Собора. Совещание выполняет важные задачи по ориентации деятельности Собора. Оно предварительно обсуждает те его постановления, которые вызывают сомнения с канонической точки зрения или могут нанести вред церковному миру и единству.

Заседания Поместного собора могут быть открытыми и закрытыми. Патриарх избирается только на закрытых заседаниях. Решения принимаются большинством голосов, за исключением особых случаев, предварительно установленных регламентом Поместного собора.

Поместный собор — это прежде всего нормоустанавливающий и чрезвычайный орган. Он может быть созван только в исключительных случаях, а высшим органом управления является *Архиерейский собор*. Он состоит из епархиальных архиереев (т.е. епископов, митрополитов и других лиц, руководящих епархиями), а также из викарных архиереев при условии, что они возглавляют синодальные учреждения (подчиненные синоду), духовные академии или имеют каноническую юрисдикцию над подчиненными им благочиниями (на них делятся епархии) и приходами. Другие викарные архиереи могут присутствовать на Архиерейском соборе, но без права решающего голоса.

Архиерейский собор созывается патриархом и синодом не реже одного раза в четыре года, накануне Поместного собора, по предложению патриарха, синода, $\frac{1}{3}$ членов Архиерейского собора (епархиальных архиереев). Подготовку созыва Архиерейского собора осуществляет синод. Архиерейский собор обязан хранить чистоту православного учения и нормы христианской нравственности, он (а не Поместный

собор) принимает устав церкви, вносит в него изменения, решает вопросы внутренней и внешней деятельности церкви, канонизирует святых, толкует каноны церкви, создает и реорганизует самоуправляющиеся церкви, епархии и экзархаты, определяет их границы и наименования, утверждает порядок владения, пользования и распоряжения имуществом церкви, проводит в жизнь решения Поместного собора, утверждает, изменяет, отменяет «законодательные деяния» синода, выносит суждения о деятельности синода и синодальных учреждений, создает и упраздняет органы церковного управления, рассматривает финансовые отчеты синода, одобряет планирование предстоящих церковных доходов и расходов, устанавливает общецерковные награды. Кроме того, Архиерейский собор является церковным судом высшей инстанции, а также устанавливает правила для всех церковных судов. В качестве суда в первой и одновременно последней инстанции он рассматривает «догматические и канонические отступления» в деятельности патриарха, а в последней инстанции — разногласия между двумя и более архиереями; дела по каноническим и вероучительным проступкам архиереев, любые дела, переданные ему общецерковным судом для окончательного решения. Вместе с тем Архиерейский собор, так же как и Поместный, касается некоторых светских дел. Он определяет характер отношений с государственными органами и может выражать пастырскую озабоченность проблемами современности (III.4). Председателем Архиерейского собора является патриарх, президиумом собора — синод, который руководит собором и вносит на его рассмотрение свои предложения. Кворум собора — $2/3$ членов. Решения принимаются большинством голосов открытым или тайным голосованием. Участие в заседаниях Собора для архиереев обязательно (кроме случаев болезни или других причин, которые признаются Собором уважительными).

Возглавляет церковь *патриарх*, имея «первенство среди епископата» как высшее духовное лицо. Он управляет церковью совместно с Синодом, являясь его председателем. Патриарх подотчетен Поместному и Архиерейскому соборам. Патриарха избирает Поместный собор. Кандидаты должны быть из числа высших духовных лиц (их около 90), не моложе 40 лет. Голосование тайное. Для избрания нужно получить большинство голосов (50% плюс один голос). Если никто не избран, проводится второй тур голосования, где баллотируются два кандидата, набравшие в первом туре большинство голосов¹. Осуществляя

¹ См.: *Цыпин В.* История Русской православной церкви. 1917—1997. Кн. 9. М., 1997. С. 480—484.

свою «каноническую власть», патриарх несет ответственность за исполнение постановлений соборов и синода, представляет соборам отчеты о состоянии церкви, осуществляет «начальственное наблюдение» за всеми синодальными учреждениями (учреждения церковного управления, подчиненные синоду), реализует «исполнительно-распорядительные полномочия» по управлению Московской патриархией, утверждает уставы самоуправляющихся церквей, издает указы об избрании и назначении архиереев, руководителей синодальных учреждений, ректоров духовных академий, иных должностных лиц, дает отпуск архиереям (не более 14 дней), решает споры между архиереями без формального судопроизводства, если стороны добровольно обратились к патриарху. Решения последнего в этом случае для сторон обязательны. Он дает архиереям «братские» советы относительно их поведения в личной жизни и на религиозной службе, награждает архиереев, клириков (священнослужителей и церковных служащих) и мирян и др.

У патриарха тоже есть полномочия, касающиеся светской жизни. Он представляет церковь в отношениях с высшими органами государственной власти и управления, имеет право ходатайства и «печалования» (т.е. заявлений о чьих-то нуждах, обидах, беспорядках) перед органами государственной власти как на канонической территории, так и за ее пределами. Патриарх одновременно является епархиальным архиереем Московской епархии, состоящей из Москвы и Московской области. В управлении ею патриарху на правах епархиального архиерея помогает патриарший наместник, имеющий титул митрополита Коломенского и Крутицкого. Патриарх является архимандритом (главой) монастырей, имеющих особое историческое или религиозное значение. Сан патриарха является пожизненным. Право суда над ним, равно как и решение вопроса об его уходе на покой (т.е. об отставке), принадлежит Архиерейскому собору. В случае кончины патриарха синод из числа своих членов немедленно избирает местоблюстителя патриаршего престола и до избрания нового патриарха Поместным собором церковь управляет синод под председательством местоблюстителя. Кандидат на пост патриарха должен быть не моложе 40 лет, быть архиереем, обладать высшим богословским образованием, пользоваться доброй репутацией у клира и мирян.

В период между Архиерейскими соборами церковными делами управляет *Священный синод*, созданный в 1721 г. Синод состоит из председателя — патриарха, семи постоянных и пяти временных членов. Постоянные члены — митрополиты Киевский и всея Украины, Санкт-Петербургский и Ладожский, Крутицкий и Коломенский,

Минский и Слуцкий, патриарший экзарх всея Белоруссии, митрополит Кишиневский и всея Молдовы. По должности постоянными членами Синода являются также председатель отдела внешних церковных связей и управляющий делами Московской патриархии. Временные члены (архиереи, епископы) имеют переменный состав и вызываются каждый только на одну Сессию синода по старшинству от каждой группы епархий. Другие архиереи, руководители синодальных учреждений, ректоры духовных академий могут присутствовать на заседаниях Синода лишь с правом совещательного голоса и только если обсуждаемые вопросы касаются дел руководимых ими епархий или учреждений. Участие всех членов Синода в заседаниях обязательно. Отсутствующие без уважительных причин члены Синода подлежат братскому вразумлению» (ст. V.8). Лишь в исключительных случаях заседания Синода могут проводиться в присутствии $2/3$ членов.

Синод проводит две сессии — летнюю (март — август) и зимнюю (сентябрь — февраль). Сессии состоят из ряда заседаний, как правило, закрытых. Руководит заседаниями патриарх, он же составляет проект повестки дня. Решения принимаются общим согласием или большинством голосов. Если патриарх не согласен с решением, он вправе заявить протест на том же заседании, а затем подать его в письменной форме. В этом случае дело вновь рассматривается Синодом, и если патриарх не согласен с новым решением, то дело передается на решение Архиерейского собора. Если отложить дело до Собора невозможно, патриарх действует по своему усмотрению, а окончательно вопрос решается чрезвычайным Архиерейским собором. Члены Синода не вправе воздерживаться при голосовании. Они обязаны подписать все протоколы и решения, хотя бы они были несогласны с ними. В последнем случае они вправе подать особое мнение.

В обязанности Синода входят: забота о сохранении православной веры и ее истолкование¹, поддержание единства церкви, организация внутренней и внешней деятельности церкви, установление

¹ Московская патриархия Русской православной церкви объявила семь культовых сект сатанинскими и демоническими («Общество Сатаны», «Черные ангелы» и др.), 25 организаций, имеющими деструктивный характер («Экология духа и оккультизм», «Белое братство», «Семья детей бога» и др.), в их числе 17 организаций восточной ориентации («Оум синрикё», «культ Шри Чинмоя», «Миссия божественного света» и др.) и восемь организаций западной ориентации («Свидетели иеговы», «Церковь объединения» и др.). Культ «Гербалайф» объявлен коммерческим, не имеющим отношения к религии. См.: Новые религиозные организации России деструктивного и оккультного характера. Справочник. Белгород, 1997.

порядка владения, пользования, распоряжения зданиями и имуществом церкви, урегулирование богослужбных вопросов, создание канонических подразделений церкви и упразднение. Он осуществляет руководство церковными учреждениями, координирует их деятельность, проводит их ревизию, одобряет план расходов церкви, образует и упраздняет епархии (епископства и др.), изменяет их границы, инспектирует деятельность архиереев, принимает типовые положения о епархиальных учреждениях, осуществляет наблюдения за монашеской жизнью, утверждает учебные планы духовных учебных заведений, толкует устав церкви и т.д. Синод вправе обращаться со специальными посланиями ко всем православным верующим, может издавать дисциплинарные постановления, касающиеся клира, монахов и церковных работников. Он утверждает постановления общецерковного суда, назначает руководителей синодальных учреждений, ректоров духовных академий и др.

Для решения вопросов управления церковными делами Синод создает комиссии или иные рабочие органы по вопросам перевода и издания текста священного писания, редактирования и издания богослужбных книг, учебников, по делам монастырей, по вопросам состояния иконописи и церковных памятников, изготовления церковной утвари и свечей, пенсионного обеспечения духовенства и церковных работников и др. Под руководством Синода находятся синодальные учреждения, уставы которых утверждаются патриархом с одобрения Синода. К числу синодальных учреждений относятся: отдел внешних церковных связей, издательский совет, учебный комитет, отдел благотворительности и социального служения, отдел по делам молодежи, отдел по взаимодействию с Вооруженными силами и правоохранительными учреждениями и др.

Русская православная церковь имеет свои *церковные суды*. Устав гласит, что они осуществляют судебную власть церкви посредством церковного судопроизводства, обеспечивают единство судебной системы церкви (VII.1). Другие органы церкви или лица не вправе осуществлять функции церковного суда. Церковные суды имеют три инстанции: епархиальные суды (они имеют церковную юрисдикцию в пределах своих епархий), общецерковный суд (его юрисдикция осуществляется в пределах Русской православной церкви) и высший суд Архиерейского собора (его юрисдикция также распространяется на всю церковь, включая зарубежье). Церковные суды могут выносить решения о пожизненном запрещении священнослужения, «извержении из сана», об отлучении от церкви. На основании решений суда такие наказания назначаются патриархом и Синодом. Постановления церковных судов, их требования, поручения, вызовы являются обяза-

тельными для всех клириков (священнослужителей и работников церкви) и мирян (прихожан церкви). Разбирательство во всех церковных судах закрытое.

Суд первой инстанции — епархиальный суд (в пределах епископского, митрополичьего округа). Председатель епархиального суда назначается епархиальным архиереем на три года, члены суда (не менее двух) избираются епархиальным собранием по представлению епархиального архиерея. Председатель и члены суда должны быть священнослужителями. Епархиальный архиерей вправе досрочно сместить председателя или членов. Рассмотрение церковных дел производится коллегией в составе председателя и минимум двух членов суда. Решение епархиального суда утверждается архиереем. Если он не согласен с решением суда, архиерей действует по своему усмотрению, но дело передается в общецерковный суд, который и принимает окончательное решение.

Общецерковный суд — суд второй инстанции. Он состоит из председателя и не менее четырех членов, которые избираются Архиерейским собором на четыре года. Все они должны быть в архиерейском сане. Досрочно сместить их может патриарх с последующим утверждением Архиерейского собора. Постановления этого суда подлежат исполнению после их утверждения патриархом и Синодом. Если утверждение не получено, в силу вступает решение патриарха и Синода, но дело может быть передано на суд Архиерейского собора. Суд Архиерейского собора — церковный суд высшей инстанции. Он коллегиально обсуждает дело и принимает окончательное решение.

Управление внутри канонических подразделений тоже имеет иерархичный характер. Устав церкви предусматривает, что *самоуправляемые церкви*, создаваемые на Украине, в Белоруссии, Молдавии, Азербайджане, Казахстане, Киргизии, Латвии, Литве, Таджикистане, Туркменистане, Эстонии, осуществляют свою деятельность на основе акта патриарха (патриаршего голоса), избираемого в соответствии с решением Поместного или Архиерейского собора Русской православной церкви. «Органами церковной власти и управления» зарубежной православной церкви являются собор (собрание высших священнослужителей и избранных делегатов от церковных служащих и мирян — прихожан церкви), синод (комитет высших церковных иерархов по управлению делами церкви) и предстоятель церкви в сане митрополита или архиепископа. Предстоятель избирается собором из числа кандидатов, утверждаемых Московским патриархом; после избрания он утверждается этим же патриархом. Архиереи самоуправляемой церкви избираются ее синодом из кан-

дидатов, утверждаемых патриархом и российским Синодом. Собор самоуправляемой церкви принимает ее устав. Он должен соответствовать уставу Русской православной церкви и патриаршему голосу. Решения Поместного, Архиерейского собора, Синода Московской патриархии являются обязательными для самоуправляемой церкви.

В составе Русской православной церкви за рубежом могут быть *экзархаты*. Экзархат — объединение территориальных епархий (епископских, митрополичьих округов). Экзархаты создаются по национально-региональному признаку. В частности, существует Белорусский экзархат, в Германии Русскую православную церковь возглавляет архиепископ Берлинский и Германский; есть епископ Ташкентский и Среднеазиатский и т.д. Решения о создании экзархатов, их наименовании, границах входящих в них епархий принимается Архиерейским собором. Высшая церковная власть в экзархате принадлежит синоду экзархата под председательством экзарха. Синод принимает устав экзархата, который подлежит одобрению Синода в Москве и утверждению Патриарха Московского и Всея Руси. Экзарх избирается московским Синодом и утверждается указом патриарха. Журналы Синода (ведение дел) представляются Синоду в Москве и утверждаются патриархом. Решения поместного, архиерейского соборов, Святейшего синода Русской православной церкви обязательны для экзархатов.

Русская православная церковь имеет за рубежом свои миссии, представительства. Они управляются через отдел Синода по внешним церковным связям. Их руководители и ответственные сотрудники назначаются Синодом по представлению руководителя отдела внешних церковных связей.

На территории России Русская православная церковь разделяется на *епархии* — территориальные объединения местных церквей. Епархия учреждается по решению Синода в Москве с последующим утверждением этого решения Архиерейским собором. В составе епархий находятся благочиния (территориальные объединения церквей, возглавляемые благочинным — своего рода старший священник), епархиальные учреждения, создаваемые для удовлетворения нужд епархии, приходы, монастыри, подворья, духовные образовательные учреждения, братства, сестричества, миссии.

Возглавляет епархию епархиальный архиерей (епископ, митрополит), который избирается Синодом в Москве и получает указ патриарха. Епархиальным архиереем может быть лицо не моложе 30 лет из числа монашествующих или не состоящих в браке (в последнем случае обязательно пострижение в монашество). Он должен иметь высо-

кие нравственные качества и богословское образование. Епархиальный архиерей — центральная фигура управленческой деятельности церкви на местах. Почти все важные решения органов епархии, благочиния, прихода подлежат его утверждению, и он вправе отменять их. Ему представляются годовые отчеты нижестоящих канонических подразделений (включая приходы), ему или через него поступают все финансовые средства нижестоящих подразделений. В помощь епархиальному архиерею в случае надобности Синод может назначить викарных архиереев (епископов). Их обязанности определяет епархиальный архиерей.

Епархиальный архиерей назначает клириков (священников и церковных служащих), руководителей епархиальных учреждений, благословляет пострижение в монашество, обращается с архиерейскими посланиями к клиру и мирянам. Без согласия епархиального архиерея ни одно решение органов епархиального управления не может быть проведено в жизнь. Епархиальный архиерей является полномочным представителем церкви перед органами государства по вопросам, относящимся к его епархии. В частности, уставом церкви на него возложена обязанность ходатайствовать перед органами государства о возврате епархии храмов и других зданий и сооружений, предназначенных для церковных целей.

Осуществляя управление епархией, архиерей заботится о сохранении веры, христианской нравственности и благочестия, наблюдает за правильным отправлением богослужения, обеспечивает выполнение устава церкви, постановлений Соборов, Синода, посещает приходы своей епархии и контролирует их деятельность непосредственно или через своих представителей, осуществляет «высшее начальственное наблюдение» за епархиальными учреждениями и монастырями, назначает настоятелей, иных клириков, утверждает уставы приходов, монастырей, освящает храмы, решает вопросы, связанные с имуществом епархии, заботится о делах милосердия, об обеспечении приходов всем необходимым для богослужения. Он имеет право взыскания по отношению к клирикам, включая выговор, отстранение от занимаемой должности и временное запрещение богослужения.

У епархиального архиерея большие права по отношению к созываемым в епархии епархиальным собраниям, епархиальному совету и приходским собраниям верующих. Епархиальный архиерей возглавляет *епархиальное собрание* (оно характеризуется в уставе как орган управления епархией). Собрание состоит из клира, монашествующих и мирян, проживающих на территории епархии. Все эти группы лиц имеют в собрании своих представителей (миряне — от приходов). Собрание созывается архиереем не реже одного раза в год, а также по

решению епархиального совета или по требованию не менее $\frac{1}{3}$ членов предыдущего епархиального собрания. Кворум собрания — более половины членов, решения принимаются большинством голосов. Епархиальное собрание имеет следующие полномочия: избирает делегатов на Поместный собор, выбирает членов епархиального совета и епархиального суда, создает необходимые епархиальные учреждения, разрабатывает епархиальные правила в соответствии с постановлениями Соборов и Синода, заслушивает сообщения о состоянии епархии, жизни монастырей, других подразделений и принимает по ним решения. Председателем епархиального собрания по должности является епархиальный архиерей, заместителя председателя собрания и секретаря оно избирает. Решение епархиального собрания может быть проведено в жизнь с согласия епархиального архиерея.

В каждой епархии создается *епархиальный совет*, который тоже является органом управления епархией (Х.3.34). Он состоит из священников в пресвитерском сане, их в совете не менее четырех. Половина из них назначаются епархиальным архиереем (он назначает из них также секретаря совета), а остальные избираются епархиальным собранием на три года. Совет заседает под председательством главы епархии не реже одного раза в полгода и действует в соответствии с упразднениями епархиального архиерея. Совет подотчетен также епархиальному собранию (представляет годовые отчеты), выполняет его решения, рассматривает вопросы, связанные с открытием приходов, благочиний, монастырей, объектов производственно-хозяйственной деятельности, органов управления и иных подразделений епархии, определяет границы благочиний и приходов, рассматривает отчеты благочинных и принимает по ним решения, наблюдает за деятельностью приходских советов, рассматривает планы капитального ремонта и строительства храмов, ведет учет имущества, готовит мероприятия к юбилеям и церковным празднованиям, рассматривает вопросы богослужебной практики и церковной дисциплины, вопросы штатов богослужителей.

Конкретную организационно-управленческую работу ведут *епархиальное управление* и другие епархиальные учреждения. Епархиальное управление — «исполнительно-распорядительный орган епархии, находящийся под непосредственным руководством епархиального архиерея». Оно призвано помогать архиерею в осуществлении его исполнительной власти (V.4.45). Архиерей назначает сотрудников епархиального управления и других учреждений согласно штатному расписанию. В каждом епархиальном управлении есть канцелярия, бухгалтерия, архив, различные отделы в миссионерской, издательской, социально-благотворительной, воспитатель-

но-образовательной, хозяйственной и других сферах. Ответственность за делопроизводство несет секретарь епархиального управления, который помогает архиерею в руководстве епархиальным управлением.

Епархия разделена на *благочиния* «благочинические округа». Их границы и наименования определяются епархиальным советом. Во главе такого округа стоит благочинный, назначаемый епархиальным архиереем. Обязанности благочинного: забота о чистоте православной веры, церковно-нравственное воспитание верующих, наблюдение за правильным и регулярным отправлением богослужений, исполнение указаний и постановлений «епархиальной власти», забота о своевременном поступлении в епархию приходских взносов (их отчисляют приходы от своих доходов, в основном от пожертвований верующих), советы священнослужителям относительно исполнения своих обязанностей и в сфере личной жизни, внесение предложений «правлящему архиерею» о заполнении вакантных должностей священников, диаконов, псаломщиков и регентов, наблюдение за строительством и ремонтом церковных зданий в пределах благочинного округа; ходатайства перед архиереем о награждении клириков и мирян и др. Благочинный разрешает споры («устраняет недоразумения») между духовенством, а также между духовенством и мирянами без формального судопроизводства. О наиболее значительных инцидентах он должен доложить правящему архиерею. Благочинный проводит также по указаниям архиерея предварительное расследование «церковных правонарушений».

Осуществляя свои обязанности, благочинный должен по меньшей мере один раз в год посетить все приходы своего округа, проверить их, ознакомиться с религиозно-нравственным состоянием верующих. Он может созывать священников на «братские совещания» для рассмотрения общих церковных нужд округа. Наряду с управлением делами округа благочинный имеет свой приход, где он ведет церковные службы.

При благочинном существует канцелярия, служащие которой назначаются благочинным с ведома архиерея. Ежегодно благочинный представляет епархиальному архиерею отчет о своей работе. Деятельность благочинного финансируется из средств возглавляемого им прихода и из общеепархиальных средств.

Приход — низовое звено церковной организации. Согласно уставу церкви приход — это «община православных христиан, состоящая из клира и мирян, объединенных при храме» (XI.1). Он находится под наблюдением вышестоящих религиозных должностных лиц и под руководством назначенного епархиальным архиереем священника-на-

стоятеля¹. Приход образуется по добровольному согласию верующих граждан православного вероисповедания, достигших совершеннолетия с разрешения («благословения») епархиального архиерея (из текста следует, что неграждане участвовать в создании прихода не вправе, хотя посещать молебны в общедоступном храме им не запрещается, напротив, это поощряется). Границы прихода устанавливаются епархиальным советом.

Приход как таковой не является юридическим лицом, хотя может иметь имущество, рассматриваемое юридически как имущество его членов. Если приход желает получить права юридического лица и стать, по существу, религиозной организацией, то проводятся следующие действия. Группа дееспособных граждан не менее 10 человек (не отлученных от церкви, не запятнавших себя какими-либо преступлениями) уведомляет правящего иерея церковного округа (благочинного) о намерении создать приход и подает прошение архиерею епархии (епископу) с просьбой благословить проведение учредительного собрания прихода. Оно принимает устав, который утверждается архиереем. Лишь после этого устав в России подается для принятия решения о регистрации в органы Министерства юстиции РФ. В зарубежных странах нужно действовать в соответствии с законодательством государства. Приход — один из главных источников сбора церковных средств. Он в обязательном порядке отчисляет через епархию средства на общецерковные нужды в размере, который устанавливается Синодом, и на епархиальные нужды в размере, установленном органами епархиальной власти.

Приход в своей религиозной, административно-финансовой и хозяйственной деятельности подчиняется епархиальному архиерею. Он должен выполнять его распоряжения, решения епархиального собрания и епархиального совета. Благочинному округа приход по этим вопросам не подчинен, хотя благочинный может воздействовать увещеваниями на священника-настоятеля (главу прихода). Если часть членов прихода или все его члены выделяются из состава прихода, они не могут заявлять никаких прав на приходское имущество. Если приходское собрание принимает «решение о выходе из иерархической структуры и юрисдикции Русской православной церкви», он лишается всех прав на имущество.

Органами приходского управления являются священник-настоятель, приходское собрание, приходский совет и ревизионная комиссия (такая комиссия создается только в этом звене церковной иерархии).

¹ См.: Настольная книга председателя приходского совета. М., 1994. С. 8–10.

Священник-настоятель, возглавляющий приход, назначается епархиальным архиереем для духовного руководства верующими и управления приходом и притчем (притч — сам священник-настоятель и входящие в состав прихода церковные служащие — дьякон, псаломщик). В своей деятельности настоятель непосредственно подчинен епархиальному архиерею, обязан точно выполнять его указания. Он несет ответственность за совершение богослужений, за церковную проповедь, религиозно-нравственное воспитание членов прихода. Настоятель выполняет и необходимые административные обязанности по отношению к притчу, а также хозяйственные обязанности, связанные с содержанием храма. Настоятель является председателем приходского собрания, он может приостанавливать его решения с передачей спорного вопроса на рассмотрение епархиального архиерея. Он представляет интересы прихода перед органами государственной власти и местного самоуправления, ведет богослужебный журнал и официальную переписку, хранит архив, выдает свидетельства о крещении и браке. Настоятель ежегодно через благочинного представляет архиерею отчет о состоянии прихода и о проделанной работе.

Высшим органом управления приходом, согласно уставу церкви, является *приходское собрание*. В состав собрания входят священнослужители прихода, его учредители, а также достойные прихожане, достигшие 18 лет, не состоящие под запрещением, светским или церковным судом. Членами приходского собрания являются не все прихожане: осуществляется прием в состав собрания. Прием в члены собрания и выход из него производится на основании прошения (заявления) решением приходского собрания. Оно же вправе исключить члена из состава собрания, но любое решение собрания может быть изменено или отменено епархиальным архиереем. Председателем собрания по должности является священник-настоятель. Протоколы собрания утверждаются епархиальным архиереем, только после этого решения собрания вступают в силу.

Собрание принимает устав прихода, избирает приходский совет, ревизионную комиссию, представляет на утверждение епархиального архиерея кандидатуру церковного старосты в приходе, планирует финансово-хозяйственную деятельность прихода, рассматривает жалобы на членов приходского совета (но представляет их для решений в епархиальное управление). Собрание определяет штатное расписание и денежное содержание притчу, заботится об отправлении богослужения и т.д.

Исполнительным и распорядительным органом приходского собрания является *приходский совет*. Он состоит из трех человек — председателя — церковного старосты, его помощника и казначея. Со-

став совета избирается на три года и может быть переизбран без ограничений. Избрание председателя утверждается епархиальным архиереем либо он назначает на эту должность настоятеля или другое лицо. Епархиальный архиерей вправе отстранить от должности любого члена приходского совета. Совет представляет на утверждение приходского собрания планы хозяйственной и финансовой деятельности, заботится об имуществе прихода, распоряжается денежными средствами прихода под контролем настоятеля, заботится об обеспечении богослужений и др. Приходский совет осуществляет контакты с органами государственной власти, местного самоуправления, общественными объединениями, гражданами. Председатель совета представляет совет, в том числе в суде, в необходимых случаях выдает доверенности.

Ревизионная комиссия избирается приходским собранием в составе трех человек из числа членов собрания сроком на три года. Она проверяет финансово-хозяйственную деятельность прихода. В частности, осуществляет контроль за снятием кружечек (в них верующие опускают деньги и другие ценности) и за пожертвованиями.

У прихода могут быть свои учреждения (воскресные школы, приюты и др.), в его составе прихожанами могут быть созданы объединения верующих мужчин и женщин — *братства* и *сестричества*, которые состоят под «начальственным наблюдением настоятеля». Их цель — привлечение прихожан к содержанию храмов в надлежащем состоянии, благотворительности, их религиозно-нравственное воспитание. Устав братства и сестричества, утвержденный архиереем, в исключительных случаях может быть представлен для государственной регистрации, и тогда они могут получить права юридического лица. В своей религиозной, административно-финансовой, хозяйственной деятельности братства и сестричества управляются епархиальным архиереем, но должны выполнять также решения настоятелей приходов. В этом случае в соответствии с законом они подпадают под понятие религиозной организации. Братства и сестричества отчисляют через приходы средства на общецерковные нужды (размер устанавливает синод), а также на епархиальные и приходские нужды (размер устанавливают органы епархии и настоятель прихода).

В состав Русской православной церкви входят *монастыри*. Это церковные учреждения, в которых проживает и осуществляет деятельность мужская или женская община, состоящая из православных христиан, добровольно избравших монашеский образ жизни для духовного и нравственного усовершенствования и совместного исповедания веры. Монастырь открывается по решению патриарха и Сино-

да, имеет свой устав и может быть зарегистрирован как юридическое лицо. Зачисление в монастырь производится по распоряжению епархиального архиерея по представлению настоятеля (мужской монастырь) или настоятельницы (женский), которого (которую) обычно называют игуменом (игуменьей) монастыря.

Монастыри могут иметь подворья — общины православных христиан, состоящих в ведении монастыря, но находящиеся за его пределами. У них может быть свой устав. Подворье находится в юрисдикции того же архиерея, что и монастырь.

В составе церкви есть высшие и средние специальные учебные заведения, готовящие священнослужителей, богословов (исследовательских работников и преподавателей) и церковных работников (например, членов притча, церковных старост и др.). Духовные учебные заведения создаются решением Синода по представлению епархиального архиерея. Они состоят под начальственным наблюдением патриарха, которое осуществляется через учебный комитет.

Глава 16

ЭЛЕМЕНТЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В МЕЖДУНАРОДНОМ СООБЩЕСТВЕ

В международных отношениях участвует огромное количество субъектов. Прежде всего это сами государства, отношения между которыми могут иметь политический, экономический и иной характер. В экономических и культурных международных связях участвуют субъекты федераций (в том числе в России). Они заключают соглашения и с иностранными государствами, правда, с разрешения министерства иностранных дел (например, штаты США заключили около 100 таких соглашений с Японией, земли Германии — более 40 и т.д.). Действует множество специализированных международных организаций, главные из которых примыкают к Организации Объединенных Наций (Всемирная организация здравоохранения, Всемирный почтовый союз и др.). Созданы различные неправительственные организации, советы, комитеты профсоюза, женские, молодежные объединения, организации деятелей науки, культуры и т.д. Число их постоянно растет. В 1990 г. было 6 тыс. неправительственных международных организаций, в 2000 г. — 26 тыс.¹ Есть международные объединения государств, преследующие экономические, хозяйственные цели, занимающиеся главным образом проблемами экономической региональной и межрегиональной интеграции (например, АСЕАН). В международных отношениях в сфере экономики, культуры, науки, профессиональной и иной деятельности участвуют и другие объединения.

Подавляющее большинство организаций, участвующих в международном общении, не являются публичными коллективами в точном смысле этих слов, не имеют политического характера (их деятельность ограничена специальными — экономическими, культурными, научно-техническими и другими вопросами). Лишь единичные образования могут рассматриваться, и то в известной мере условно, как *подобие публичных территориальных коллективов международного характера*.

¹ См.: Россия в глобальной политике. Т. 1. 2003. № 2. С. 154.

Публичную международную власть территориальных коллективов в международном сообществе в том или ином объеме осуществляют лишь некоторые объединения. Рассмотрим несколько примеров такого рода.

В масштабах планеты публичным территориальным коллективом международного характера является прежде всего *международное сообщество государств*. Отношения в нем универсальны — это публично-правовые отношения международного характера. Организационно международное сообщество государств планеты представлено Организацией Объединенных Наций. Она имеет универсальный характер не только потому, что в ней состоят почти все государства мира, но и потому что она может распространять свою власть по определенным вопросам (например, для пресечения агрессивной войны) и на государства, не являющиеся ее членами. Все другие международные публичные коллективы вправе распространять свои управленческие и иные действия на своих членов, хотя иногда это бывает и не так (например, вооруженные силы Северо-атлантического договора (НАТО) в 2000-х годах осуществляли бомбардировки различных районов Югославии с целью приостановить вооруженные действия враждующих сторон, а позже — как наказание Югославии за геноцид, как считалось в НАТО, в отношении албанского населения Косово).

Наряду с ООН созданы многие *региональные коллективы государств*, отношения в которых также являются публично-правовыми международными отношениями. Хотя обычно они имеют географические названия и строятся с учетом территориальности (Организация американских государств, Организация африканского единства и др.), принципом их создания является *членство государств*. Не все латиноамериканские государства являются членами Организации американских государств (некоторые были исключены по политическим мотивам, другие не вступали в эту организацию, третьи в свое время не были приняты). Сказанное относится также к Организации Африканского Единства и некоторым другим региональным объединениям (в том числе в определенной степени к СНГ). Организация Северо-атлантического договора (НАТО) строится вовсе не по географическому признаку.

В международных публичных коллективах, как и во всяком публичном коллективе, есть своя власть, которая, однако, имеет ряд особенностей. Они обусловлены прежде всего тем, что в таком коллективе в международном общении участвуют суверенные государства. Поэтому управленческие действия со стороны международного сообщества ограничены и имеют иные формы, как и формы принуждения. Во многих отношениях управленческие действия по отношению

к государству совершаются с его согласия. Само международное публичное объединение создается с согласия государств, на основе договора. По договору государства передают объединению, его органам некоторые наднациональные полномочия (например, ООН имеет полномочия по применению коллективных вооруженных сил для пресечения агрессии). Ограничены полномочия международных органов и по сфере их применения. Эта сфера также установлена по соглашениям государств. Поэтому речь может идти только об элементах публичной власти своеобразного международного публичного территориального коллектива.

Элементы публичной власти межгосударственного коллектива имеют производный характер от государств, создающих такие организации и передающих им часть своих полномочий. Но это не механическое соединение разных полномочий. При возникновении объединения создается новая структура, с новыми связями своих элементов (государств), а это значит, что в новой структуре возникают такие свойства, которые не были присущи ни одному из составляющих ее элементов. Поэтому публичная власть международного публичного коллектива характеризуется, с одной стороны, неполнотой качеств властности (государства ведь не передают и, пока они сохраняются, не могут передать все свои полномочия и тем более суверенитет), с другой — новыми явлениями властности, которыми наделяют эти объединения государства, создающие их. Такие объединения имеют надгосударственные органы и надгосударственные полномочия.

Элементами международной публичной власти в рамках Устава ООН обладают действующие от имени ООН органы, прежде всего Совет Безопасности ООН. Его постоянными членами являются пять великих держав (Великобритания, Китай, Россия, США, Франция), а 10 избираются на срок от разных регионов мира. При согласии большинства его 15 членов (с обязательным согласием пяти великих держав) Совет Безопасности вправе применять принудительные меры, в том числе военного характера, для пресечения агрессивной войны, разделения враждующих сторон, ликвидации оружия массового поражения и др. Решения по вопросам поддержания международного мира принимает также Генеральная Ассамблея ООН, но, как считается, они носят рекомендательный характер.

Наглядный пример использования публичной власти международного сообщества — события 2003 г. в Ираке, когда по требованию инспекторов ООН, осуществлявших проверку в этой стране в отношении изготовления оружия массового поражения, Ирак был вынужден уничтожить ракеты, поскольку инспекторы посчитали, что дальность

полета ракет на 40 километров может превышать предел, установленный ООН для Ирака.

Как международный публичный коллектив международной публичной властью по отношению к своим членам обладает *Европейский союз* (ЕС), который объединяет теперь большинство стран Европы. Управленческая деятельность в ЕС имеет еще более значительный объем, чем в ООН. Достаточно сказать, что в ЕС установлено свободное перемещение товаров, услуг, рабочей силы, финансовых средств, действует единая денежная единица — евро, свое европейское право, существуют Европейский парламент, Совет министров ЕС, другие органы. Среди них есть органы, которые вправе принимать обязательные решения по отношению к государствам-членам. Наиболее важные решения принимает Комиссия ЕС. Она состоит из комиссионеров, которые назначаются правительствами каждого государства — члена ЕС по одному человеку, но крупные государства (Великобритания, Германия, Италия, Испания и Франция) имеют по два комиссионера. Нередко это бывают премьер-министры. Они назначаются на срок пять лет и могут быть переназначены. Главная функция Комиссии — вносить предложения Совета министров ЕС, причем предложения о принятии законов ЕС может вносить только Комиссия. Совет министров, по существу, обязан их принимать и оформлять в виде правовых актов, ибо отклонить их он может только единственным решением. У Комиссии есть постоянный аппарат служащих — около 20 тыс. человек.

Совет министров ЕС — второй по значимости орган. Именно он принимает законы ЕС, которые могут относиться к государственным, а по некоторым вопросам адресованы непосредственно гражданам, юридическим лицам тех стран, которые входят в ЕС. Совет министров не имеет постоянного состава. Каждый раз он зависит от характера обсуждаемых вопросов. Если, например, обсуждаются вопросы сельского хозяйства, в Совете министров присутствуют министры сельского хозяйства стран ЕС, если энергетики — министры энергетики и т.д. Решения Совета министров (а также законы) могут приниматься либо единогласно, квалифицированным большинством голосов, либо простым большинством. Это зависит от степени важности обсуждаемого вопроса.

Европейский парламент избирается путем прямых выборов. Избиратели Германии выбирают 99 представителей, Великобритании, Италии, Франции — по 87, Австрии — 21, Люксембурга — 6 и т.д. Законы парламент не принимает, как говорилось, их принимает Совет министров, но предварительно они должны быть «проконсультированы» в Европарламенте. Бюджет ЕС Совет министров принимает вместе с Европарламентом, но и здесь первый играет ведущую роль.

Среди органов ЕС есть также экономический и социальный совет, Комитет регионов и местных властей, но решения этих органов имеют лишь рекомендательный характер. Европейский союз все более воспринимает элементы государственности: в 2003 г. на заседаниях его органов и приглашенных руководителей государств, вступающих в ЕС, приняты основные положения проекта Конституции ЕС.

Существуют и другие региональные организации, которые менее централизованы, чем ЕС, но их органы по некоторым вопросам могут принимать обязывающие решения для государств-членов. Например, Совет Европы, в состав которого входит и Россия, создал Европейский суд по правам человека. Суд может принимать решения, обязывающие государства — члены Совета Европы, и если они эти решения не выполняют — применять санкции по отношению к таким государствам. Четыре таких решения до 2004 г. приняты и по отношению к России.

Органы, принимающие решения в отношении членов объединений (ассамблеи, советы, комитеты), созданы и в других региональных объединениях — Организации американских государств, Организации африканского единства и др. Правда, поскольку члены организаций являются суверенными государствами, такие решения часто могут быть приняты лишь с общего согласия всех, да и то не всегда выполняются.

В Содружестве Независимых Государств, которое объединяет прежние союзные республики бывшего СССР (ныне независимые государства), есть несколько таких органов, выносящих решения (Совет глав государств и правительств, Совет министров иностранных дел, Совет министров обороны и др.). С согласия всех членов СНГ его органы могут принимать обязывающие государства решения. Несколько раз собирался и заседал парламент СНГ, который, в частности, принял некоторые модельные законы (например, уголовный кодекс). Однако решения органов СНГ выполняются плохо.

Надгосударственные органы созданы в Союзном государстве Белоруссии и России, которое представляет собой в настоящее время международное объединение — конфедерацию. Договор о создании Союзного государства 1999 г. предусматривает образование парламента Союзного государства (при сохранении парламентов в государствах-членах). Создан Высший государственный совет, состоящий из глав обоих государств, глав правительств, руководителей палат парламентов государств — участников договора. Председателем Высшего государственного совета является один из глав государств-членов по договоренности между ними. Решения принимаются на основе единогласия государств-членов. Голосование от имени государства-участ-

ника осуществляется главой государства либо уполномоченным им лицом. Предусматривается создание Союзного парламента, Парламент вправе принимать законы и основы законодательства Союзного государства. Они могут непосредственно, без имплементации, действовать на территориях государств-участников.

Исполнительным органом Союзного государства является Совет министров. В его состав входят Председатель Совета министров Союзного государства, главы правительств государств-участников, министры и Государственный секретарь Союзного государства. Государственный секретарь руководит Постоянным комитетом Совета министров. Предусматривается также создание суда Союзного государства.

В международном сообществе существуют некоторые институты неформального характера, которые оказывают большое влияние на международные дела. Наиболее яркий пример — регулярные (ежегодные) встречи «восьмерки» — лидеров восьми ведущих государств мира, включая Россию. На таких встречах обсуждается широкий круг проблем, но формально официальных, обязывающих кого-либо решений не принимается. Несмотря на огромную роль таких и подобных совещаний, они не являются территориальными публичными коллективами, не осуществляют публичную власть и публичное управление.

Глава 17

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ

§ 1. Правонарушения и ответственность

В сфере публичного управления осуществляется множество различных действий. Среди них могут быть поступки, вызывающие осуждение окружающих, например, грубое обращение государственного или муниципального должностного лица, общественного объединения, служащего с пришедшими к нему на прием гражданами, порочащее поведение в общественном месте (в частности, появление в нетрезвом виде), невыполненные обещания и т.д. Рядовые граждане тоже совершают некоторые негативные действия, затрагивающие сферу публичного управления (грубость по отношению к милиционеру, который делает справедливое замечание, невыполнение решения съезда, общего собрания общественного объединения, засорение двора бытовыми отходами и т.д.). Такие поступки влекут за собой отрицательную оценку лица, их совершившего, 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 с наступлением вредных последствий, в большинстве случаев по вине субъекта, причинившего вред (умышленная вина или вина по неосторожности в форме небрежности или легкомыслия). Бывают и просто упущения по службе (например, государственный или муниципальный служащий не выполнил вовремя задание начальника, принятый по контракту на работу в общественное объединение служащий систематически не выполняет свои обязанности) или нарушение гражданином правил по незнанию (например, лов рыбы во время нереста, что запрещено постановлением государственного или муниципального органа). Такие поступки могут влечь за собой различные формы ответственности.

Неправомерные поступки могут исходить от разных управляющих субъектов, органов государства, общественных объединений, органов местного самоуправления, служащих (должностных лиц), действующих в силу служебных обязанностей и несущих за свои действия от-

ветственность. Примерами могут быть конфискация собственности служащим государственной таможни, постановление мэра, запрещающее забастовки на всех муниципальных предприятиях на три месяца, указание председателя кооператива о введении обязательной ежедневной трудовой повинности на два часа, постановление руководителя политической партии, ограничивающее конституционное право граждан на объединение по признакам пола или национальности, и т.д.

Противоправные действия в сфере публичного управления совершают также 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 публичное управление (например, Правительство РФ приняло постановление, противоречащее закону, а мэр города получил взятку за предоставление муниципального жилья вне очереди, казначей партии растратил партийные деньги), а когда — 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, причинив тяжкое телесное повреждение гражданину, а мэр города, нарушив правила движения, помял чужую автомашину). Ответственность в этих случаях будет разной: *общеправовой* как гражданина и *специальной* правовой как должностного лица государственного муниципального органа или органа корпоративной общественной власти.

Правонарушения в сфере публичного управления неодинаковы по своей тяжести. В результате преступления, т.е. деяния, имеющего высокую степень общественной опасности, наступает *уголовная ответственность*, административные проступки (например, нарушение правил дорожного движения, мелкое хулиганство) наказываются различными видами *административных взысканий* (вплоть до административного ареста до 15 суток), нарушения по службе влекут за собой *дисциплинарную ответственность* (выговор в приказе и др.), причинение вреда по гражданскому праву — *материальную ответственность* или ответственность в основном морального характера (публикация в газете опровержения, сообщение 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*

(импичмент Президенту, отставка министров, лишение депутатского мандата). Особые виды правонарушений и ответственности за них устанавливает международное право. Они рассматриваются в заключительной части данной главы.

§ 2. Ответственность государственных и муниципальных организаций, органов, должностных лиц за правонарушения в сфере публичного управления

Политическая ответственность. *Политическая* ответственность распространяется только на некоторые органы и должностных лиц государства и муниципальных образований. Формой политической ответственности может стать роспуск парламента, законодательных собраний субъектов Федерации. 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 Федерации, глав администраций субъектов РФ, 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 Федерации, представительных органов местного самоуправления (советов и др.) 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 обычно 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.). Возможна также гражданская ответственность правительства и министров, а в отношении министров — кроме того, и уголовная (наказание), и дисциплинарная ответственность (выговор и др.).

Особые процедуры установления ответственности могут применяться в отношении других органов и должностных лиц (например, судей), но политической ответственности они не подлежат (исключение составляет отзыв судей избирателями в единичных странах).

Уголовная ответственность. Посягательства на государственное управление, если они составляют преступление, подлежат наказанию в соответствии с УК РФ. В нем по традиции говорится о государственном 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 должностным лицам.

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 в личных целях, а в отношении военнослужащих — с неисполнением приказа и другими преступлениями. Уголовный кодекс РФ предусматривает 21 состав преступлений против военной службы — от дезертирства до оскорбления военнослужащего.

В гл. 30 УК РФ перечислены составы преступлений против государственной службы (некоторые из них могут быть распространены и на муниципальную службу). Это, в частности, злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию или Счетной палате (соответственно представителю 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, который выдает себя за крупного начальника.

В иных главах УК РФ, не относящихся к вопросам публичной власти и государственной, муниципальной службы, также предусмотрены составы преступлений, которые совершаются субъектами публичного управления. Такие составы есть 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, например, за незаконное предпринимательство (ст. 171), возможное 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, как правило, 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 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 по-

терпевшего, а действия причинителя вреда не нарушают нравственные принципы общества.

Эти общие положения конкретизируются в статьях, относящихся к государственным и муниципальным органам и 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 нанесен 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 Федерации, 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 свои поступки могут нести *административную* и *дисциплинарную* ответственность. Это меры воздействия за виновные нарушения правил государственной службы, не преследуемые в уголовном порядке. 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, чаще всего, должностными лицами надзорных и контрольных органов. Установившая 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 муниципальную должность, на должность в общественном объединении. Это связано с правом органа (руководителя) увольнять с занимаемой должности. Видами дисциплинарных взысканий являются замечания, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение. Многие из этих взысканий используются и по отношению к служащим общественных объединений.

§ 3. Ответственность негосударственных организаций, органов, лиц, не находящихся на государственной или муниципальной службе, за правонарушения в сфере публичного управления

Уголовная ответственность лиц, не находящихся на государственной службе, возникает в связи с совершением ими преступлений, представляющих опасность для государственного управления. 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. (Эти деяния могут совершать не только обычные граждане, но и должностные лица, следовательно, ответственность распространяется и на них.) Многие составы преступлений против общественной безопасности (гл. 24 УК РФ), совершаемые в том или ином качестве, являются преступлениями в сфере государственного управления. К их числу относятся терроризм, массовые бес-

порядки, 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, 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), отдельные преступления против мира и безопасности человечества (например, наемничество или нападение на лиц и учреждения, которые пользуются международной защитой). Подделки документов, печатей и др. могут быть преступлениями, направленными также против порядка муниципального управления.

Гражданско-правовая ответственность граждан и юридических лиц за противоправные действия в сфере государственного и муниципального управления связана с причинением вреда. Вред управлению может причинять незаконная хозяйственная деятельность негосударственных организаций, которые вмешиваются в сферу деятельности органов государственного и муниципального управления (например, изготовление удостоверений государственного служащего без лицензии), невыполнение различного рода обязательств (в частности, 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. По существу, почти всякая незаконная деятельность юридического лица или гражданина, связанная с полномочиями государственной, муниципальной организации или должностного лица, может причинить материальный ущерб в сфере управления.

ГК РФ в отличие от УК не разделяет виды ответственности и ее пределы в зависимости от того, нанесен ущерб государству государственным, муниципальным органом, органом общественного объединения (должностным лицом) или юридическим лицом, обычным гражданином. Если речь идет о вреде и ответственности в пределах гражданского права, т.е. материальной ответственности, она насту-

пает 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 наступает по нормам уголовного или административного права, и она дифференцирована.

Административную ответственность негосударственных организаций и лиц, не являющихся государственными или муниципальными служащими, так же как и ответственность государственных управляющих субъектов, влечет административный проступок. Виды административных правонарушений многообразны. В Кодексе РФ об административных правонарушениях их перечень охватывает 272 статьи (каждая статья содержит множество пунктов, иногда более 10), включая те правонарушения, которые граничат с преступлениями (мелкое хищение государственного имущества, мелкое хулиганство и контрабанда), 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).

Существуют различные классификации административных правонарушений. В обобщенном виде, несколько отходя от строгих юридических понятий, можно выделить следующие группы:

1) посягательства на права граждан (например, нарушение законодательства об охране труда, в том числе общественным объединением, воспрепятствование работе избирательной комиссии, принуждение к отказу от участия в забастовке и др.);

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 нарушения правил безопасного ведения работ в определенных отраслях промышленности и правил полетов воздушных судов и нарушения правил дорожного движения пешеходами и правил пользования газом или электроэнергией в быту);

6) правонарушения в области коммерческой деятельности (заявление 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 общественным объединением, гражданами 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, явившегося 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 только 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 о порядке отбывания административного ареста утверждено Правительством РФ 2 октября 2002 г.¹ 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 пересекавшим Государственную границу или незаконно находящимся на территории РФ;

8) дисквалификация — лишение 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.

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).

Рассмотрению дел об административных правонарушениях предшествует составление протокола об административном правонаруше-

¹ СЗ РФ. 2002. № 40. Ст. 3937.

нии. Многие министерства и ведомства издали приказы, где содержатся списки должностей, занимая которые соответствующие лица имеют право составлять такие протоколы. Для составления некоторых протоколов возможно административное задержание.

Административное задержание для составления протокола на срок не более трех часов (может осуществляться, в частности, 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.).

§ 4. Правонарушения и ответственность при осуществлении международной публичной власти

Как и во всяком публичном коллективе, в международном сообществе существует ответственность. Она возникает в связи с правонарушениями, которыми могут быть международные деликты (например, неисполнение обязательств государством, что причинило ущерб другому государству) и международные преступления (агрессия, рабство, геноцид, апартеид, массовое загрязнение атмосферы и морей и т.д.).

Для борьбы с международными преступлениями государства заключают конвенции (договоры). Таковы конвенции: о предупреждении преступлений геноцида и наказании за него; о пресечении преступлений апартеида и наказании за него; о борьбе с захватом заложников; о борьбе с незаконным захватом воздушных судов; о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ и др. Ответственность по таким конвенциям несут государства, организации и физические лица, совершившие международное преступление. Особая категория правонарушений — преступления против мира и человечества была выделена впервые в Уставе Нюрнбергского трибунала, осудившего главных военных преступников гитлеровской Германии. Ответственности подлежат государства независимо от того, являются ли они членами международной универсальной организации — ООН, поскольку в любом качестве они остаются членами мирового сообщества и могут причинить, возможно, непоправимый вред всему сообществу. Международная ответственность может быть распространена и на некоторые организации (упомянутый трибунал признал некоторые фашистские организации преступными объединениями, в настоящее время преступными являются террористические организации), и на физических лиц (обычно это высокопоставленные руководители государства и другие руководящие лица), если они совершают преступления против мира и человечества. Нюрнбергский трибунал приговорил к смертной казни некоторых

гитлеровских военных преступников. В настоящее время заседает Международный трибунал по бывшей Югославии, рассматривающий дела некоторых прежних ее руководителей.

Международное право предусматривает различные виды ответственности государств. В их числе: реституция в натуре (возлагается обязанность восстановить положение, которое существовало до совершения противоправного деяния); реституция с несением издержек в связи с совершенным деянием; компенсация за ущерб; сатисфакция, т.е. удовлетворение нематериальных требований в связи с причиненным государству вредом, прежде всего с вредом, нанесенным чести и достоинству потерпевшего государства — его политическим и иным интересам (официальное выражение сожаления, принесение извинений, признание неправомерности совершенного действия и др.). Сатисфакция может сопровождаться заверениями государства-нарушителя или гарантиями неповторения подобного деяния в будущем.

Вместе с тем ответственность не может сводиться только к восстановлению нарушенных прав, возмещению материального ущерба и к различным формам извинений и заверений. Есть и такие меры ответственности, которые имеют ограничительно карательный характер. Это чрезвычайные сатисфакции и чрезвычайные репарации, сопряженные с временными ограничениями полномочий государства-нарушителя. Ими могут быть, в частности, приостановление деятельности некоторых органов государственной власти государства-нарушителя, оккупация части или всей территории государства, контроль за использованием промышленного и военного потенциала, наказание лиц, совершивших международные преступления (все это имело место в 2003 г. в Ираке, когда американские войска и их союзники свергли диктатуру С. Хуссейна, а впоследствии часть этих мер осуществлялась от имени ООН). Чрезвычайные репарации состоят в ограничении правомочий государства распоряжаться своими материальными ресурсами, в передаче части этих ресурсов в собственность потерпевшего государства. Их цель состоит не только в возмещении материального ущерба, но и в том, чтобы исключить материальные факторы, которые использовались бы как основа для совершения международных преступлений в дальнейшем.

Ответственность за преступления и проступки, совершаемые управляющими органами и должностными лицами территориальных международных публичных коллективов (включая универсальную организацию ООН и региональные объединения), наступает по общим принципам уголовного, гражданского и иных отраслей права. Так, за взяточничество или присвоение материальных ценностей лица, избранные или назначенные руководителями международного

территориального публичного коллектива, будут нести ответственность в соответствии с уголовным кодексом страны, гражданами которой они являются (например, в 2003 г. привлечен к уголовной ответственности один из высокопоставленных чиновников НАТО — нидерландский гражданин, его дело расследуется по законам государства его гражданства), а лица, виновные в геноциде и других тяжких международных военных преступлениях, — предстанут перед международным уголовным трибуналом. За причинение материального вреда коллективу или его членам ответственность органов международного публичного территориального коллектива наступает в соответствии с нормами гражданского права.

Чаще всего органы и должностные лица международных публичных объединений несут моральную ответственность. Она наступает не только за правонарушения, но и за ошибки в руководстве, неправомерное поведение и т.д. Обычно дело ограничивается отставкой управленцев, если только ими не совершено преступление.

Учебное издание
Чиркин Вениамин Евгеньевич
ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
Учебник

Редактор *М.В. Романова*
Корректор *Г.Д. Шаровка*
Художественный редактор *И.С. Соколов*
Компьютерная верстка *И.Г. Долгой*

Изд. лиц. № 071461 от 26.06.97
Подписано в печать 13.02.04. Формат 60×90 1/16. Гарнитура Петербург.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 30,0. Тираж 3000 экз. Заказ №

Издательская группа «Юристъ»
101000, Москва, Лубянский пр., д. 7, стр. 1
Тел.: (095) 928-4840

Отпечатано с готовых диапозитивов
в ОАО «Можайский полиграфкомбинат»
143200, г. Можайск, ул. Мира, 93



9 785797 506768